

LA POLITICA ECONOMICA DE PRINCIPIOS DE 2002:

***CAMBIOS PROFUNDOS PARA SUPERAR LA CRISIS PROVOCADA POR EL COLAPSO DE LA
CONVERTIBILIDAD Y SENTAR LAS BASES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ECONOMIA
NORMAL, INTEGRADA AL MUNDO.***

Jorge Remes Lenicov, Jorge Todesca y Eduardo A. Ratti

Con la colaboración de Verónica Ferraris.

Buenos Aires, marzo de 2003.

INTRODUCCION	3
EL COLAPSO DE LA CONVERTIBILIDAD Y DE UN MODELO	3
Los fracasados intentos de cambiar dentro de la convertibilidad.....	4
LA CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL MAS PROFUNDA DE LOS ULTIMOS 100 AÑOS.....	6
LOS DIFICILES CONDICIONAMIENTOS PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA	8
EL PROGRAMA ECONOMICO PARA LA EMERGENCIA	10
Después del estallido, se asume la crisis y se crean las bases para revertirla.....	10
La consistencia del programa y sus etapas	10
Los ejes del Programa	11
1. Restarurar el equilibrio macroeconómico.....	11
2. Reactivar la economía y fuentes del crecimiento.....	12
3. Brindar contención a los desempleados.....	12
4. Normalizar las relaciones con el Mundo.....	12
5. Ejecutar sólo las reformas estructurales imprescindibles para superar la crisis.	13
LAS PRINCIPALES CUESTIONES DEL PROGRAMA ECONOMICO PARA LA EMERGENCIA.....	13
1. La nueva política cambiaria.....	13
2. La pesificación de las obligaciones.....	16
3. El anclaje cambiario: el éxito fiscal y el esfuerzo monetario	18
4. La denominada ruptura de los contratos.....	19
5. La distribución de los costos de la crisis	21
6. La reinserción internacional.....	21
7. Nuestra idea sobre el futuro y las fuentes del crecimiento.....	24
8. Las reformas estructurales pendientes.....	25
9. Las marchas y contramarchas.....	26
10. Los temas en cartera.....	26
LOS MOTIVOS DE LA RENUNCIA	27
EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA EN LOS MESES SIGUIENTES.....	27
CONSIDERACIONES FINALES	28
GRÁFICOS.....	30
CUADROS	44

INTRODUCCION

En los primeros cuatro meses de 2002 se desarrolló una gestión económica de emergencia que debió hacerse cargo del colapso de la convertibilidad y de la necesidad de normalizar el funcionamiento de la economía en el plazo más breve posible. El desafío era salir de la crisis, estableciendo, a la vez, condiciones para mejorar la competitividad.

No puede ignorarse, en ningún análisis objetivo de la realidad nacional, que la crisis que hizo eclosión en diciembre de 2001 ha tenido su origen largo tiempo atrás, sin que anteriores gobiernos, y sus respectivas conducciones económicas, adoptaran medidas consistentes e informaran a la opinión pública con sinceridad sobre el agotamiento de la convertibilidad y las crecientes dificultades en materia productiva, financiera y fiscal. Por el contrario, esos gobiernos insistieron en mantener a ultranza ese modelo agotado, y junto con él, un conjunto de políticas fiscales y monetarias claramente inconsistentes, mientras avanzaba la destrucción de empresas y de puestos de trabajo (y la denominada ruptura de la cadena de pagos).

Tampoco puede ignorarse que la convertibilidad, al organizar un sistema bimonetario e impulsar la virtual dolarización de la economía nacional, creó condiciones de salida extremadamente difíciles y costosas. Ello así, al extremo que el menor debate sobre la conveniencia de abandonar ese esquema central a la política económica, amenazaba con producir condiciones caóticas, o desmoronarnos hacia una inevitable dolarización que hubiese congelado una injusta distribución del ingreso, restringido toda posibilidad de realizar políticas activas y creado condiciones particularmente negativas para progresar en materia de competitividad.

La verdadera estafa (no sólo hacia los ahorristas, sino también hacia todos aquellos argentinos que carecen de ahorros y de trabajo) ha sido el ocultamiento de la realidad, que precisamente originó el corralito de diciembre 2001.

Ese comportamiento de los gobiernos que sacralizaron la convertibilidad, tuvo el firme respaldo de buena parte del establishment local y extranjero –incluyendo a influyentes economistas y funcionarios de organismos multilaterales– y de algunos dirigentes políticos que no tuvieron miramientos hacia la penosa y explosiva situación económica y social que venía gestándose.

Una resolución adecuada de los profundos desequilibrios generados a lo largo del tiempo por el sistema de tipo de cambio fijo, requería que su modificación estuviera acompañada, en lo inmediato, por una política fiscal y una política monetaria sólidas. A pesar de las circunstancias críticas, fue posible avanzar de manera importante en el primero de estos campos, mientras que en el segundo se mantuvo firme una regla de prudencia en la expansión monetaria, aunque sin llegar a concretar un esquema completo, más bien por causas de tipo político institucional que por imprevisiones del programa económico.

El propósito de este documento es exponer las ideas que estuvieron presentes a la hora en que debieron tomarse drásticas y difíciles decisiones en materia económica y las circunstancias que fueron condicionando el desarrollo del programa. También, reiterar los criterios que a nuestro entender deben guiar la elaboración de un modelo de desarrollo que sepa integrar la racionalidad económica con la equidad y la competitividad, y un ordenamiento político e institucional que hagan del nuestro un país normal.

EL COLAPSO DE LA CONVERTIBILIDAD Y DE UN MODELO.

El Plan de Convertibilidad lanzado por el Gobierno de Menem en abril de 1991, fue planteado como un instrumento para estabilizar los precios y evitar la reaparición de la hiperinflación que, en 1989, provocara la renuncia del presidente Alfonsín. Además, estuvo asociado a otras medidas que por entonces evidenciaron sentido de la realidad: la apertura económica, la desregulación y las privatizaciones, por citar sus aspectos más significativos. Esas acciones dieron fin a un modelo de desarrollo hacia adentro ya agotado, que por haber sido sostenido más allá de toda sensatez fue, entre otras consecuencias, causa de la hiperinflación.

Sin embargo, esos atributos de la convertibilidad no autorizaban a considerarla mecánicamente como un instrumento permanente ni un camino definido hacia el desarrollo. Mantener indefinidamente la paridad uno a

uno, mientras las demás monedas se devaluaban frente al dólar, limitó posibilidades exportadoras y subsidió importaciones en desmedro del trabajo y la producción nacional.

Pero la convertibilidad fue uno de los problemas. Hubieron otros también muy profundos, tales como:

- a. Los escasos avances en reformas institucionales, caso de la justicia, educación (en particular la universitaria) y en el sistema de partidos políticos.
- b. la demora en producir una reforma integral del Estado y en mejorar la administración tributaria;
- c. la ausencia de cambios en las relaciones entre la nación y las provincias;
- d. la indisciplina fiscal en todos los niveles de gobierno; a lo cual se adicionó el déficit generado por la manera en que se reformó el sistema jubilatorio;
- e. la falta de una estrategia de desarrollo industrial y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas;
- f. la inexistencia de políticas de empleo ante las transformaciones y el proceso de globalización;
- g. la falta de adecuada regulación y fiscalización de los servicios públicos;
- h. la ausencia de transparencia y competencia en el mercado interno;
- i. el enfoque inadecuado de la apertura comercial y financiera por ausencia de una estrategia de apertura gradual de la economía, de promoción de exportaciones y de negociación en el marco de las relaciones financieras y comerciales regionales e internacionales.

En resumen: cambios a mitad de camino, mal formulados o nunca iniciados, que frustraron la oportunidad de integrarnos al mundo en forma racional y desarrollarnos armónicamente, sin pagar costos sociales y económicos que hubiesen podido evitarse.

Pero por su parte, la convertibilidad tenía problemas endógenos:

- a. Era una herramienta pro-cíclica, que sólo permitía retomar el equilibrio económico ajustando por el nivel de empleo;
- b. Se incentivó un sistema financiero doblemente vulnerable: por una parte, al permitir la constitución de depósitos en moneda extranjera bajo un sistema de reservas fraccionarias, el sistema bancario estaba autorizado a “crear” pseudo dólares vía el multiplicador de depósitos, y por otra, debido a la inexistencia de limitaciones respecto del destino del crédito en moneda extranjera (los deudores tenían ingresos en pesos), lo exponía a un “descalce” potencial cada vez mayor cuanto más creciera el riesgo cambiario;
- c. Este último fenómeno, el descalce de monedas, fue la verdadera estafa a los ahorristas, completado con un sistema de garantía de los depósitos extraordinariamente frágil: la convertibilidad sólo respaldaba, con las reservas en oro y dólares del Banco Central, la base monetaria (circulante y depósitos de los bancos en el BCRA), pero no el total de los depósitos del sistema financiero. Se creaba así una base endeble para la devolución de los depósitos en caso de crisis de liquidez;
- d. La convertibilidad requería para sostenerse del permanente ingreso de divisas: en un primer período facilitado por las privatizaciones y el aumento de la inversión extranjera; pero cuando se revirtió el ciclo, se recurrió a un endeudamiento público cada vez mayor en un contexto de financiamiento internacional abundante; así, el creciente déficit fiscal fue funcional a la convertibilidad al sostener, artificialmente, el tipo de cambio y abastecer la fuga de capitales, sobre todo durante el último año.

En definitiva, durante los años noventa la Argentina se sostuvo con endeudamiento, especialmente público, debido a la obstinación de mantener la convertibilidad -un espejismo de prosperidad financiera- lo que le permitió exhibir un nivel de ingreso per cápita que no se correspondía con sus bases estructurales de productividad y consistencia macroeconómicas. Además, fue sostenido con desempleo creciente y pérdida de competitividad.

Los fracasados intentos para cambiar dentro de la convertibilidad

Después de la crisis asociada al efecto Tequila en 1994/95, y con mayor claridad hacia 1998 -luego de las crisis de Asia y Rusia-, emergieron a la luz las señales de un serio desequilibrio estructural que se encontraba latente.

A partir del segundo semestre de ese año, la economía entró en una prolongada recesión cuya causa inmediata fue la combinación de un menor ingreso de capitales, primero, y posteriormente la reversión del flujo (Gráficos 1 y 2). A esto se asoció la pérdida de competitividad, en especial tras la devaluación del real (Gráfico 3 y Cuadro 1), la caída de los precios internacionales y el agotamiento del crecimiento impulsado por el proceso de privatizaciones, así como de la inversión inicial en infraestructura y tecnología.

Durante la última etapa del gobierno de Menem y a lo largo de toda la gestión de De la Rúa, no se afrontó la situación -que exigía encarar profundos cambios- cuando todavía existía la oportunidad de realizarlos de una manera menos traumática.

El gobierno de De la Rúa jugó todo su capital político a mantener la convertibilidad. Tal era el efecto de esa ilusión monetaria y la falta de nuevas ideas, que el partido de la oposición llegó al gobierno para mantener el máximo símbolo del gobierno precedente. La receta inicial se concentró, exclusivamente, en el lado fiscal.

El fracaso de los dos ajustes fiscales realizados durante la gestión de J. L. Machinea, avalados por una operación espectacular de apoyo por parte del FMI (el llamado “blindaje” de noviembre de 2000), marcó el final del intento más fuerte por encauzar la convertibilidad, utilizando las herramientas endógenas al modelo.

La estrategia adoptada había consistido en la búsqueda de confianza nacional e internacional para reducir las altas tasas de interés –riesgo país- con que se financiaban las obligaciones del Estado y de ese modo evitar el colapso que finalmente se produjo. Esa estrategia fracasó ostensiblemente.

El breve paso de R. López Murphy sólo mostró un intento por aumentar la dosis de ajuste fiscal, sin una estrategia integral que creara condiciones para retomar el crecimiento. Adicionalmente, dentro de la lógica del modelo y en el marco de los condicionantes políticos, los proyectos de medidas se mostraron más que insuficientes para torcer las expectativas internacionales sobre Argentina y, por ende, sólo quedaba su parte negativa: acentuar la recesión y la caída de la recaudación. Ese breve período continuó evidenciando la falta de convicciones y la debilidad del gobierno.

La llegada de D. Cavallo, ejemplo notable de marchas y contramarchas en aspectos sustantivos, mostró un cambio en la percepción del problema. Impulsó una política fiscal expansiva y un cambio en el régimen monetario-cambiario, con la Convertibilidad Ampliada y el factor de convergencia, para incentivar las exportaciones e inhibir las importaciones. La nueva ley no fue exitosa: no tenía consecuencias inmediatas (se debía esperar que el euro se equiparase con el dólar), era ineficaz (no corregía el deterioro anterior de la competitividad) y generaba incertidumbre a futuro. La lectura de los mercados fue muy negativa: interpretaron este cambio como el preanuncio del fin de la convertibilidad, con lo que el riesgo país siguió aumentando. Fue una ley inoportuna; tuvo todos los costos de la modificación de la regla cambiaria, sin producir ninguna de las ventajas previstas.

En el ámbito fiscal se crearon programas de competitividad que no lograron reactivar la economía; por el contrario, acentuaron el desequilibrio fiscal. Entonces, el gobierno cambió drásticamente de política e impulsó un ajuste fiscal aún más fuerte que el anterior: el denominado déficit cero (Gráfico 4). La respuesta de desconfianza de los mercados, ante las claras evidencias de default, fue inmediata y generó un nuevo aumento del riesgo país y de la fuga de capitales (Gráfico 5).

En el plano de la deuda pública, la estrategia fue igualmente contradictoria. Primero se intentó una reestructuración a tasas muy altas en dólares y con fuertes costos financieros; a los pocos meses, se abordó una reestructuración compulsiva, el megacanje, a una tasa de interés tan elevada que transparentaba lo que antes era una sospecha: la imposibilidad del país de hacer frente a los vencimientos de su deuda tal como estaban previstos y dentro de ese esquema de inconsistencia macroeconómica (Gráfico 6). Esto fue advertido por algunos analistas, tanto locales como internacionales y reconocido, posteriormente, por varios ex funcionarios de los organismos internacionales.

En la esfera monetaria hubo un cambio institucional con la renuncia tumultuosa del presidente del BCRA y, a partir de allí, se instrumenta una política monetaria expansiva. Hubo intentos por bajar la tasa de interés y se admiten pagos con determinados bonos de las deudas bancarias. Se “estimuló” y se obligó a bancos y AFJPs a tomar deuda pública, como última forma de financiación no voluntaria o compulsiva del déficit público. Se cambiaron requisitos mínimos y encajes, admitiendo el uso de títulos de deuda para su integración, debilitando así la posición y calidad de las reservas del sistema financiero (Gráfico 7). Adicionalmente, se perdió el control de la política monetaria por tolerancia hacia la emisión de cuasi-monedas provinciales que buscaron hacer frente al ahogo fiscal; el gobierno nacional también emitió una cuasi-monedas, generando mayores inconsistencias.

En conclusión: la política monetaria debilitó las reservas, y a la vez, aumentó la masa de fondos que pujaban por esas reservas. Además, las cuasi-monedas añadieron un elemento disgregador de la unidad nacional, que esencialmente se asienta en dos pilares: la Constitución, como expresión escrita del contrato social, y la moneda única como articuladora de las transacciones económicas en el espacio territorial de la Nación.

Finalmente, continuando el descenso en el nivel de vida de la población, se redujeron los haberes de los trabajadores y de los jubilados.

En ese contexto, el FMI da el golpe de gracia a la convertibilidad al retirar públicamente su apoyo al gobierno negando un desembolso de 1.600 millones de dólares, programado para el último trimestre de 2001. Ese monto, pequeño por cierto, actúa como el último disparador de la desconfianza, no ya de los grandes inversores, que desde varios meses antes se habían retirado de la Argentina, sino de los pequeños y medianos depositantes y tenedores de bonos.

El FMI deja caer el último muro de contención para lo que un prestigioso diario internacional llamó "la crisis más anunciada de la historia". En esos días las salidas diarias de fondos de los bancos llegan a los 500 millones de dólares. Los bancos ven agotarse sus reservas e incrementarse la mora en los créditos; el Banco Central emite para financiar la salida de depósitos, pero todo termina en una mayor demanda de sus reservas (Gráfico 8).

Esas reservas tenían por finalidad ser cambiadas por la base monetaria (10.000 millones) y no por dinero de los depósitos bancarios (70.000 millones), aspecto que la Ley de Convertibilidad no contemplaba. Cualquier agente económico sabía que las reservas eran de sólo 14.000 millones de dólares a fines de 2001 (de los cuales 5.000 correspondían a un préstamo del FMI otorgado en agosto) para cubrir el circulante, y que en modo alguno podían cubrir los depósitos. Por esta razón, todos demandaban dólares ante el inminente riesgo devaluatorio.

El mantenimiento simultáneo de la libre movilidad de capitales, con el proceso de canje y reconocimiento implícito del futuro default (la anunciada fase II del Canje de Deuda externa) hacia fines del 2001, es lo que da al proceso un carácter caótico e irresponsable. Si ante la fuerte salida de depósitos no se hubiese establecido "el corralito", en diciembre de 2001, se hubiera producido una quiebra bancaria generalizada ante la percepción dominante de que los bancos no podían devolver los depósitos. Finalmente, cuando se lo instrumentó, el gobierno permitió convertir 17.000 millones de pesos de depósitos a plazo fijo en depósitos exigibles y modificar la moneda en la que estaban nominados, a voluntad del depositante. Se aumentó así la dolarización de los pasivos del sistema financiero, sin la simultánea dolarización de los créditos (la cual era optativa).

A posteriori, esa decisión obligó al gobierno de transición a mantener el "corralito" debido a la generación de una iliquidez adicional que no permitió tratar por separado los depósitos a la vista respecto de los plazos fijos.

En resumen, los hitos finales que muestran que la convertibilidad estaba agotada porque no había podido revertir tres años y medio de recesión son:

- a. El fuerte deterioro de la competitividad e imposibilidad de mejorarla.
- b. La absoluta incoherencia de las políticas monetarias y fiscales.
- c. El aumento de la deuda.
- d. La pérdida de confianza en el sistema financiero de parte de los tenedores de bonos, de los organismos internacionales y de los depositantes.
- e. El fin de la asistencia del FMI.
- f. La declaración del default de la deuda pública.

LA CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL MAS PROFUNDA DE LOS ULTIMOS 100 AÑOS

Los hitos mencionados provocaron un grado de descreimiento en la autoridad pública sin precedentes en nuestro país, y los dirigentes de cualquier signo político, con escasísimas excepciones, pasaron a ser severamente cuestionados. El Gobierno de transición encabezado por Eduardo Duhalde nació en ese contexto de comprensible descreimiento y censura hacia la política. En cambio, no es aceptable que se le atribuya la responsabilidad por el colapso de la convertibilidad.

La crisis tenía cinco dimensiones:

Política: El gobierno del Presidente Duhalde asumió en circunstancias particularmente críticas. La caída del gobierno de De la Rúa fue seguida, en un marco institucional de dudosa legalidad y legitimidad (desconocimiento de la Ley de Acefalía vigente y convocatoria electoral por Ley de Lemas), por el breve y caótico interinato de Rodríguez Saa. Así, el nuevo gobierno asumió desde el principio su carácter de transición, derivado del mandato del Congreso de la Nación, frente a la situación de acefalía y debido a que jurídicamente no era posible convocar a elecciones para designar un presidente transitorio cuya legitimidad emergiese del voto popular. Además, en enero de 2002 era evidente que no existían condiciones sociales y políticas que permitiesen la inmediata convocatoria a elecciones presidenciales. Como ha sido ratificado por los hechos posteriores, se requería para ello una base mínima de estabilización de la situación económica.

A ello se sumó: (a) una dirigencia que no explica a la sociedad la gravedad de la situación, ni los costos y esfuerzos que deben realizarse para superarla y (b) una heterogénea alianza parlamentaria y de gobernadores que sustenta al nuevo Presidente, sin ideas definidas ni acordadas sobre el plan de gobierno.

Las dudas y la falta de determinación de esa alianza circunstancial para encarar la crisis acentuaron la pérdida de legitimidad de la clase política y afectaron severamente el despliegue de medidas eficaces para revertir la situación.

Institucional: el abrupto final del Gobierno De la Rúa también se encuentra asociado a un severo planteo sobre la calidad del funcionamiento de las instituciones (especialmente sobre la organización y funcionamiento de los tres poderes del Estado). La demanda popular, sin mayores precisiones, reclama organizaciones austeras, representativas, independientes del poder económico, activas y eficaces.

Económica: hasta diciembre de 2001 se verificaban: 41 meses de recesión continuada; macroeconomía absolutamente trabada e inconsistente; convertibilidad agotada y costosa; altísimo déficit fiscal (6% del PIB); brusca caída de reservas (42%) y depósitos (20%); deterioro de la solvencia, pérdida de capacidad prestable y posterior colapso del sistema financiero. Ese denso nudo de problemas determinó fuertes desajustes en la economía real, en el balance de pagos, y en los sectores fiscal, financiero y cambiario. La competitividad cayó tanto que Argentina llegó a ocupar el último lugar entre los países analizados y el primero en la medición de riesgo-país.

Social: desempleo en ascenso, destrucción de puestos de trabajo, caída del salario nominal y real, aumento de la pobreza y desigualdad de los ingresos, y además, deterioro de la clase media (proceso iniciado varios años antes) (Gráficos 9 y 10).

Internacional: incumplimiento sistemático de los programas acordados con el FMI, esquema de endeudamiento y repago imposibles de sostener en el tiempo y default de la deuda pública. En la mayoría de los países se daba por descontado, desde largo tiempo atrás (no menos de tres años), que se habría de abandonar la convertibilidad en un contexto de serias dificultades. La experiencia internacional reciente indicaba claramente que el abandono del tipo de cambio fijo sería traumático y extremadamente complejo. Lo que no se había experimentado nunca era una crisis tan integral (como la que nos ha tocado) que combinara, a la vez, graves aspectos cambiarios, fiscales, externos y financieros.

El conjunto de esos elementos hacen de ésta, la crisis económica y social más profunda de los últimos 100 años. La ausencia de un proyecto nacional común y sostenido en el tiempo durante muchos decenios hizo eclosión a fines de los años noventa.

Como consecuencia de ello, se ha producido un significativo descenso de la posición relativa de la Argentina en la segunda mitad del siglo XX. Hace 50 años teníamos una economía comparable a la de Brasil (ahora sólo equivale a un tercio de la de ese país) y hace 30 años nuestro PIB per cápita era igual al de España mientras que ahora representa sólo la mitad.

El agotamiento de la Convertibilidad

- ✓ Cuatro años de recesión con deflación, que destrozaron una parte importante de la economía real, los ingresos fiscales y las carteras de los bancos
- ✓ Pérdida del 22% de los depósitos y del 45% de las reservas internacionales en los últimos meses del 2001
- ✓ Niveles absoluto y relativo de la deuda pública insostenible
- ✓ Deuda corporativa con el exterior insostenible por sus niveles y descalces de monedas (deudas en moneda extranjera con acreedores externos, e ingresos en pesos en el país)
- ✓ Salida neta de capitales durante 2000 y 2001: pérdida total del crédito externo (incluido el de los organismos multilaterales) agravado por la declaración del default, con consecuencias adicionales negativas sobre los ya deteriorados niveles de crédito comercial
- ✓ Continua y creciente pérdida de competitividad, ocupando en 2001 uno de los últimos lugares en el ranking mundial (43 sobre 48)
- ✓ Déficit fiscal consolidado (Nación y Provincias) fuera de control que alcanzó 15.000 millones de dólares en 2001, 6% del PIB
- ✓ Control de cambios e inconvertibilidad de la moneda en diciembre de 2001; la relación reservas a base monetaria al tipo de cambio \$1 = u\$s1 era negativa
- ✓ Riesgo país más alto del mundo en diciembre 2001; todos daban por descontada la salida de la convertibilidad y por tanto la devaluación. Analistas internacionales y cotización del peso en Montevideo y futuro
- ✓ Pérdida de la unidad monetaria, por la creación y circulación de cuasi-monedas provinciales que representan 30% de la base monetaria y 65% del dinero en circulación;
- ✓ Sistema financiero deteriorado en términos de solvencia por el aumento de la mora y destruido en materia de liquidez por la fuga de depósitos
- ✓ Creación artificial de dólares virtuales
- ✓ Instauración del corralito
- ✓ Imposibilidad de abrir los bancos porque la demanda de dólares era muy superior a la disponibilidad
- ✓ Niveles históricos sin precedentes de desempleo y pobreza, y caída sistemática de los salarios reales
- ✓ Falta de motores de crecimiento del PBI
- ✓ Record de quiebras
- ✓ Comercio exterior trabado: había pedidos de despacho de importaciones por u\$s 5.000M (40% de las reservas disponibles)

LOS DIFICILES CONDICIONAMIENTOS PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA

La crisis planteaba serios condicionamientos desde el inicio de la gestión:

- No se contaba con tiempo suficiente para formar consensos mínimos sobre las medidas a instrumentar (ni con organizaciones políticas y sociales ni con los organismos internacionales); ello hubiera llevado a un círculo vicioso sin solución de continuidad. Los meses posteriores dan cuenta de las dificultades para alcanzar ambos acuerdos, así como para lograr consenso entre los distintos poderes del Estado Nacional y con las provincias. Un amplio consenso hubiese sido un sustento ideal para el plan de emergencia, pero la realidad no lo permitió.
- Era inevitable que la salida de la crisis fuese traumática y que ningún esfuerzo permitiese obtener resultados inmediatos en términos de crecimiento y de empleo. Eso colisionaba con las demandas de la gente y las expectativas de los políticos, ansiosos por superar su conflicto con la sociedad. Muy pocos estaban predispuestos a escuchar una descripción objetiva de la realidad y de las acciones que debían encararse para superarla; si bien era sabido desde tiempo atrás que la convertibilidad no se podía sostener, en general nadie estaba preparado para enfrentarla. La quiebra de la economía y los

inevitables efectos patrimoniales planteaba la difícil misión inicial de repartir pérdidas; los beneficios sólo habrían de apreciarse más adelante.

- Había que actuar rápidamente para salir de la crisis y evitar una situación de estancamiento que sólo habría de agravarla, aún a costa de adoptar medidas antipáticas para la mayor parte de la sociedad. Era inevitable asumir riesgos para lograr normalizar la macroeconomía y sentar las bases para el crecimiento. Aunque a su vez ello agudizara la fuerte confrontación con los sectores interesados en preservar el statu quo.
- Existían serias limitaciones en la administración pública – desactivada varias décadas atrás, y especialmente durante la era del "piloto automático" - para manejar ciertas cuestiones de la economía (lo que demanda estructuras organizadas, entrenadas para múltiples funciones y de rápida respuesta) y muchas dificultades para incorporar profesionales calificados, en momentos en que trabajar para el Estado no es prestigioso ni bien remunerado.
- No era posible la restitución en dólares de los ahorros afectados por el corralito (porque no existían), y la iliquidez existente en el sistema financiero obligaba a reprogramar la restitución de los ahorros. Las opciones alternativas eran la excesiva emisión monetaria (hiperinflación) o la quiebra del sistema financiero, con la consecuente pérdida de ahorros de los depositantes y la ejecución inmediata de los créditos vigentes.
- Existía un contexto internacional diferente (cambios en la administración de EEUU y de su política hacia los organismos internacionales de crédito) que imponía visiones más rígidas en materia de asistencia a países en crisis (Argentina fue el primer país al que se aplicó esa nueva concepción).

Iniciada la gestión, hicieron su aparición nuevos y mayores condicionamientos:

- a. En momentos en que se llevaba a cabo un estudio sobre la necesidad de convertir a pesos los créditos en dólares y de pasar del tipo de cambio fijo a la flotación, y ya iniciadas las primeras conversaciones formales con el FMI, se produce el inicio del juicio político a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (29 de enero de 2002).

Este fue un acontecimiento que generó consecuencias negativas. Más allá de la opinión que merezcan los miembros de ese Tribunal, lo cierto es que frente a una crisis extrema, un grave y prolongado conflicto entre los poderes del Estado, perturba la solución de los problemas. De hecho, el 1° de febrero se dictó un fallo de gran trascendencia para la evolución del sistema financiero, el tipo de cambio y el cumplimiento de la pauta monetaria: el fallo Smith.

Es inevitable pensar que ambos hechos, el inicio del juicio político y ese fallo, estuvieron estrechamente relacionados. A partir de ese momento, y mediante medidas cautelares, comenzaron a perderse depósitos que impactan negativamente sobre el tipo de cambio y obstaculizan la reorganización del sistema financiero. El 30% de los ahorristas - los que habían interpuestos amparos - pasó a amenazar la supervivencia del sistema financiero (institución clave para el funcionamiento de la economía) y la suerte de los demás ahorristas.

- b. Desde otro ángulo, la Ley 25.563, sancionada el 14 de febrero, modificó la Ley de Concursos y suspendió por nueve meses las ejecuciones judiciales por deudas. Con ello se entendía favorecer a los deudores afectados por la crisis, pero se introdujo un nuevo elemento que conspiró contra la reconstrucción del crédito (se incentivó el incumplimiento de los pagos, aumentando el desbalance de los flujos de fondos del sistema financiero). Además, esto originó costosas discusiones con funcionarios del FMI que imputaban a esa ley un efecto negativo sobre una economía que necesitaba crear un clima favorable para la realización de inversiones. Así, bajo la legítima aspiración de concebir un instrumento que impidiera la quiebra y eventual desnacionalización generalizada de empresas, se introdujo innecesariamente en la agenda un tema muy conflictivo que tardó cinco meses en resolverse. Este episodio revela la debilidad institucional reinante en nuestro país. Baste señalar que el equipo económico nunca fue consultado sobre el contenido de la Ley previo a su sanción.

El agravamiento de la situación del sistema financiero y la sanción de esa ley provocaron dos consecuencias que habrían de repercutir negativamente sobre el manejo de la crisis: a) contribuyó a demorar largamente las negociaciones con el FMI y b) tuvo efectos negativos sobre la estabilización del tipo de cambio.

Posteriormente, las resistencias en el Congreso para modificar/derogar la Ley 25.563 (Concursos) y la de Subversión Económica (norma heredada del Proceso Militar), conforme a los planteos del FMI para iniciar negociaciones formales; las dudas de miembros del Poder Ejecutivo y del Congreso sobre la conveniencia de un acuerdo con el FMI y para avanzar en las reformas necesarias (p.e. sistema financiero y algunas cuestiones impositivas); y la negativa de los legisladores a considerar el Proyecto de Ley de Reordenamiento Financiero, condujeron al estancamiento de la crisis, creando las condiciones que determinaron el fin de nuestra gestión.

Para resolver con éxito una crisis profunda se requiere, como mínimo, que los distintos estamentos estatales compartan ciertas ideas básicas. Todas estas cuestiones contribuyeron a demorar la salida de la crisis y tuvieron efectos negativos.

EL PROGRAMA ECONOMICO PARA LA EMERGENCIA

Después del estallido, se asume la crisis y se crean las bases para revertirla

El gobierno de transición sólo se encuentra legitimado para construir un puente entre la situación extrema imperante en diciembre de 2001 y la posibilidad de establecer una nueva legitimidad política e institucional en el país.

Por lo tanto, su programa económico sólo podía tener pocos y bien definidos objetivos:

- a. restaurar el equilibrio macroeconómico, evitando cualquier brote hiperinflacionario,
- b. reactivar la economía, a partir de frenar su caída,
- c. brindar contención a los desempleados,
- d. normalizar las relaciones con el Mundo, y
- e. ejecutar sólo las reformas estructurales imprescindibles para resolver la crisis, dejando planteadas las restantes para que fueran abordadas por el próximo gobierno electo.

El diseño y puesta en ejecución de un modelo integral de desarrollo, inexistente en nuestro país desde hace muchos años y gran asignatura pendiente de dirigentes e intelectuales, es una cuestión principal de esa legitimidad política e institucional a la que aspiramos. Sin embargo, no es una tarea a la que sea posible abocarse hasta tanto no se haya superado la situación de emergencia.

La consistencia del programa y sus etapas

A partir del último cuarto del siglo XX la Argentina dejó de tener un esquema económico sustentable. Además, en los últimos 5 o 6 años la macroeconomía concentró todas las incoherencias imaginables, llevando a la quiebra del país en 2001.

Para enfrentar la emergencia, se propusieron tres etapas:

- a. normalizar la economía, restaurar el equilibrio macroeconómico, detener la caída para empezar a reactivar y contener la crisis social;
- b. restablecer las relaciones con el exterior; y
- c. plantear las reformas estructurales imprescindibles para definir, a futuro, una estrategia de desarrollo integrado y sustentable.

Los contenidos de las dos primeras etapas fueron expuestos públicamente, poniéndose de relieve que, hasta que no estuvieran consolidadas, no se podía programar el inicio de las reformas estructurales, con la salvedad de aquellas consideradas imprescindibles para enfrentar la crisis.

El esquema macroeconómico se expresó de una manera integral: tipo de cambio flexible, a partir de políticas monetarias y fiscales consistentes; reestructuración limitada de las concesiones de servicios públicos; perfil fiscal consolidado nación – provincias, con superávit primario; y reestructuración de la deuda pública interna y externa.

Normalizar la economía también suponía reinsertarnos en la economía mundial, obtener financiamiento para capitalizar los beneficios de la devaluación en materia de comercio exterior y de sustitución de importaciones, contener la crisis provocada por las restricciones existentes en el sistema financiero y reestructurar a las entidades financieras, a fin de restablecer rápidamente la función de intermediación financiera que colapsó durante el año 2001 (verdadero pulmón de las actividades productivas de cualquier país normal).

Asociado a ese esquema, se entendía imprescindible lograr el más amplio apoyo internacional. En caso contrario, es difícil mantener el tipo de cambio bajo control, refinanciar la deuda pública y lograr respaldo para refinanciar la deuda externa privada.

Fue un plan económico consistente, con objetivos e instrumentos adecuados a las características de la crisis que se debía enfrentar. Su ejecución y valorización exigen tiempos que suelen no coincidir con las angustias de la gente, ni con los cálculos y ansiedades de la dirigencia política.

Es comprensible que no haya gozado de popularidad un plan que no podía satisfacer de inmediato las innumerables demandas planteadas. No lo es, en cambio, que se le haya negado el respaldo político imprescindible para cumplir sus objetivos.

Había que asumir los problemas para lograr posteriormente una mejora, sin tiempo para esperar que por “algún fenómeno exógeno o mágico” la situación se normalizara, o se llegara a un acuerdo con el FMI, o se llegase a acordar un plan de reformas estructurales. La opción de postergar la resolución de los problemas, como ocurrió en los años anteriores agudizando la crisis, no era viable (ni legítima). Tampoco se podían volver a cometer los errores del pasado ni echarle la culpa de nuestros problemas a poderes externos.

Cabe interrogarse, con sinceridad, si en el estado en que se encontraba el país era posible y deseable adoptar medidas de apariencia popular que, a la postre, agravan los desequilibrios, o si –en cambio- corresponde elegir y ejecutar -con responsabilidad- las acciones necesarias para superar la emergencia.

Era una etapa para hacer lo que se ha denominado el “trabajo sucio” (el que no luce, pero que es imprescindible) sin demoras. Ese trabajo no genera en el corto plazo mayores apoyos, aun cuando se lo trate de hacer del modo menos traumático posible.

En otros países (desarrollados y emergentes) se analizan estas cuestiones de modo más objetivo. Es precisamente por esta razón que sus gobiernos no criticaron el planteo macroeconómico general y la devaluación en particular; esto se debió a que las medidas adoptadas no eran muy diferentes de las aplicadas en los países que atravesaron situaciones parecidas, y a que la buena práctica económica contiene prescripciones claras en estas materias¹.

El sinceramiento de una situación crítica suele producir momentos traumáticos, pero en definitiva es el punto de partida para superarla. Diferir la exposición de la verdad (lo que se hizo durante varios años) produjo finalmente consecuencias mucho más dolorosas, agravadas por la sensación de engaño.

No había opción menos costosa, y que a la vez garantizara la instalación de bases para un futuro más sólido. Cualquier análisis crítico de las medidas adoptadas en los primeros momentos, debe hacerse apreciando el contexto político, social y económico existente en enero de 2002, y lo que hubiera ocurrido de no haberse actuado como se actuó.

Los Ejes del Programa

Sus principales lineamientos fueron:

1. Restaurar el equilibrio macroeconómico.

Se programaron acciones en los siguientes campos:

Política cambiaria:

- d. Devaluación y flotación administrada.
- e. Conversión a pesos de las obligaciones contraídas en dólares.
- f. Normalización de la liquidación de divisas.

Política fiscal:

- g. Elaboración de un presupuesto nacional que quebró la anterior tendencia deficitaria creciente y propuso un superávit primario relevante.
- h. Retenciones transitorias a las exportaciones para atender la emergencia social (factibles y equitativas porque el tipo de cambio real excedía al de equilibrio) y moderar los precios internos de los bienes transables.
- i. Acuerdo entre la Nación y las Provincias para reducir el déficit provincial, iniciar el ordenamiento fiscal y eliminar el piso de la coparticipación y los bonos provinciales.

Política monetaria y financiera:

- j. Política monetaria restrictiva; recomposición de la tasa de interés y nuevas opciones de inversión.
- k. Alternativas al corralito y opciones para nuevos depósitos.
- l. Ordenamiento de la política de redescuentos.

Política de precios:

- m. Libertad para la formación de precios.
- n. Conversión a pesos de las tarifas de los servicios públicos y renegociación limitada de las concesiones.
- o. Derechos de exportación para atemperar el impacto de la devaluación.
- p. Baja de los aranceles adicionales de importación.

2. Reactivar la economía y fuentes del crecimiento.

- q. Recrear el financiamiento: diseño de nuevos instrumentos financieros (aceptaciones bancarias y factura conformada) y creación de líneas de crédito (fondeadas externa y localmente) para pre-financiar exportaciones y sectores productivos. Pedido de financiamiento internacional para la reactivación (Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial).
- r. Estabilización macroeconómica reforzada mediante políticas destinadas al aumento del consumo (planes sociales), exportaciones e inserción internacional.

3. Brindar contención a los desempleados.

- s. Ampliación del financiamiento para la cobertura de programas sociales de emergencia: plan alimentario, de medicamentos, y de ingresos para Jefes y Jefas de hogar desocupados.

4. Normalizar las relaciones con el Mundo.

- t. Aceleración de las negociaciones con los organismos internacionales - "paraguas" necesario para la reinserción internacional – con el propósito de obtener financiamiento para reactivar la economía (vía incremento de las exportaciones) y ganar credibilidad en el exterior.
- u. Renegociación de la deuda externa pública a partir del acuerdo con el FMI.
- v. Apoyo para la renegociación de la deuda externa privada con el fin de evitar la quiebra de empresas seriamente afectadas.

5. Ejecutar sólo las reformas estructurales imprescindibles para superar la crisis.

- w. Reestructuración del sistema bancario y del mercado de capitales (para el corto plazo).
- x. Reformas a la administración tributaria (para el corto plazo).
- y. Reforma tributaria (para su aplicación en 2003).
- z. Rediseño de la coparticipación federal.
- aa. Definición de la agenda para las futuras reformas.

LAS PRINCIPALES CUESTIONES DEL PROGRAMA ECONOMICO PARA LA EMERGENCIA

Algunas cuestiones han sido fuertemente críticas: la política cambiaria (devaluación y flotación administrada), la pesificación asimétrica y la denominada ruptura de los contratos. A continuación analizaremos cada uno de estos aspectos.

1. La nueva política cambiaria

En diciembre de 2001 la convertibilidad había colapsado (acontecimiento previsto tiempo atrás y reflejado en el riesgo país y la pérdida de competitividad). Pero fruto de la obstinación y la falta de coraje para cambiar a tiempo y en forma ordenada una herramienta agotada, nos encontramos con una política cambiaria perimida.

Algunos dirigentes y analistas del establishment insistían en que se la podía mantener, a pesar de que todos los intentos por hacerlo habían fracasado. Esa prédica y su capacidad para confundir a las personas menos informadas sirvieron para sacar del país, durante 2001, más de 15.000 millones de reservas. Simultáneamente, muchas instituciones financieras se desprendieron de su cartera de bonos argentinos vendiéndolos a pequeños ahorristas diseminados por todo el mundo.

El hecho formal de la devaluación (en momentos de feriado bancario y cambiario dispuestos durante el transitorio gobierno de Rodríguez Saa) no hizo más que expresar la realidad que todos conocían: un dólar no valía un peso.

La devaluación fue inevitable y una decisión consistente con el objetivo de tener una moneda propia, crear las condiciones de desarrollo de un país normal y evitar, en el corto plazo, que el drenaje de reservas condujera a una nueva hiperinflación.

¿Cuáles eran las alternativas?

¿Seguir en convertibilidad?

En diciembre ningún experto supo decir como debía hacerse para sostener la convertibilidad. Había quienes sostenían que se debían hacer las necesarias reformas estructurales bajando el gasto público 40 %; otros optaban por bajar todos los precios el 30%. Nadie expuso la forma en que tales drásticas reformas podían materializarse en el contexto social y político existente.

¿Otra convertibilidad?

Un nuevo valor, referido o no a una cesta de monedas también implicaba una devaluación. Cabe preguntarse si una nueva paridad para la convertibilidad podía resultar creíble cuando la anterior acababa de fracasar. Esa nueva convertibilidad habría sido una fugaz antesala de la dolarización de facto, heredando además los mismos problemas de la convertibilidad. Por último, ¿Con qué reservas se hubiese sostenido?

¿Dolarizar?

Sus partidarios piensan que para disciplinar a nuestro país se requiere de legislación externa. Es una opción que expresa más bien el interés por preservar la situación adquirida antes de la devaluación por los grupos más concentrados de la economía, que una demanda legítima de ordenamiento económico y social sustentable en el largo plazo. No habría resuelto ninguno de los problemas heredados de la convertibilidad y se habría perdido la posibilidad de tener una política cambiaria y monetaria propia. Adicionalmente, habría frustrado el proyecto MERCOSUR.

Algunos planteaban la alternativa de dolarizar a otra paridad luego de una devaluación. No se aclaraba a qué tipo de cambio ni cómo se resolvía el problema de la flexibilidad monetaria existente en todas las economías con las que tenemos relaciones comerciales significativas.

¿Una devaluación hecha de otro modo?

Después del momento culminante de la crisis, han hecho su aparición quienes reconocen que había que devaluar, pero de otro modo, porque a su entender no se había instrumentado bien. Lo que no se expone es cuál era ese modo correcto de hacer lo que, a su juicio, se hizo mal.

¿Devaluar creando mejores condiciones previas?

También, después de superado el momento más crítico, han aparecido quienes postulan que había que crear ciertas condiciones antes de devaluar. Vale recordar cuáles eran las condiciones a fines de 2001 y comienzos de 2002 (situación política, clima social, feriado cambiario y bancario). De qué modo se podían crear condiciones favorables para una devaluación en ese contexto? No hay respuestas.

No cabe la menor duda de que todo habría sido diferente con tiempo, poder político consolidado y expectativas sociales a favor.

Nuestra alternativa y las razones para adoptar un régimen de flotación cambiaria

Actualmente, la discusión sobre cuál es el sistema de tipo de cambio óptimo para economías en desarrollo o emergentes es objeto de un intenso debate. En el centro del mismo está la irresuelta cuestión de los movimientos internacionales de capitales y su enorme influencia sobre la volatilidad de la tasa de cambio.

Frente a esta amenaza, la tentación de optar por sistemas de tipo de cambio fijo que aseguren mayor certidumbre al desarrollo de las actividades económicas es grande. Sin embargo, la experiencia reciente es contundente: los sistemas con tipo de cambio fijo desembocan finalmente en grandes crisis cuando la corriente de capitales se revierte de modo drástico, y a la inversa, generan fenómenos de sobrevaluación aguda cuando el flujo de ingreso es abundante. Desde luego, ambos fenómenos son la exacta descripción del sendero que recorrió la convertibilidad en la Argentina.

En el corto plazo, la decisión sobre qué sistema de tipo de cambio adoptar se vincula estrechamente a la elección de la variable crítica que se debe preservar. Por cierto, en un sistema con tipo de cambio fijo, mediante el que se intenta preservar el valor de la tasa de cambio, la variable de ajuste son las reservas. Por el contrario, un sistema con tipo de cambio flotante atiende a preservar el monto de las reservas y la variable de ajuste es el tipo de cambio. Según el tipo de flotación, existe un arbitraje entre la administración de las reservas y de la tasa de cambio. Esta última es la situación actual en nuestro país, que se rige por un sistema de flotación con intervención del BCRA (flotación sucia).

En las condiciones iniciales de nuestra gestión quedaba claro (hoy es aún más evidente) que las reservas se encontraban en un nivel crítico si se las mide con relación a los flujos de corto plazo de la balanza de pagos, y también con relación a la perspectiva más amplia de los compromisos internacionales privados y públicos del país. Exponer las reservas a una pulseada en el mercado habría significado repetir los errores del año 2001. En poco tiempo su nivel habría caído drásticamente; se habría descontrolado el tipo de cambio y la hiperinflación habría sido incontenible.

En una etapa inicial la flotación del tipo de cambio plantea incertidumbres hasta que sólo se producen leves fluctuaciones, lo que permite considerar que la relación de cambio se ha estabilizado. A partir de ese momento el sistema presenta un futuro previsible haciendo posible una adaptación más rápida y menos costosa, en términos de producción y empleo, de la economía local a los movimientos de las monedas del

resto del mundo, y desde luego, a los flujos internacionales de capitales. Nos acerca y nos obliga a prácticas monetarias sanas, como ocurre en cualquier país normal. Abre la posibilidad de recuperar la dinámica del crecimiento, basada en una estructura productiva más compleja y con mejor inserción internacional.

La flexibilización cambiaria no garantiza por sí sola la consecución de estos objetivos, pero constituye una condición necesaria para lograrlos. Es más, la opción a favor del tipo de cambio flexible y de recuperación de la moneda nacional es una decisión medular del programa económico desde una perspectiva que, por cierto, trasciende un enfoque de coyuntura.

La reivindicación de la soberanía monetaria y de la flexibilidad cambiaria supone adherir a una visión nacional que privilegia la integración al mundo y auspicia el desarrollo de múltiples actividades productivas, en condiciones de competir internacionalmente. A la vez, esto demanda una sociedad más capacitada, con mayor desarrollo científico y tecnológico, con aptitud emprendedora y mejores posibilidades de integración al mercado laboral.

Sin embargo, cabe notar tal como se señaló al principio, que en la base del problema del tipo de cambio está uno de los aspectos más conflictivos de la globalización: la dinámica de los flujos internacionales de capitales.

Mientras esta problemática siga presente los países en desarrollo como Argentina seguirán expuestos a fluctuaciones cíclicas, efectos contagio y fenómenos similares frente a los cuales sólo caben buenas políticas públicas que minimicen sus eventuales perjuicios. A más largo plazo, es de esperar que la comunidad internacional encuentre mejores respuestas al deficiente funcionamiento de la economía mundial.

El establecimiento de un tipo de cambio fijo a la tasa de \$1,40

La idea era ir hacia la flotación del tipo de cambio. Sin embargo, la magnitud de los desequilibrios y la existencia de una inalterada estabilidad cambiaria durante más de diez años llevaron a concluir que políticamente esa opción era riesgosa porque podía producirse una gran depreciación inicial (fenómeno de sobre reacción).

Por esta razón se intentó comenzar con un tipo de cambio fijo. El valor asignado a ese fin se extrajo aritméticamente del valor previamente existente del dólar más el tipo de cambio con el real y el euro; esto es, se utilizó el mismo tipo de cambio que surgiría de la aplicación de una cesta con estas tres monedas. Al mismo tiempo, distintos estudios consideraban que éste era el tipo de cambio de equilibrio para la economía argentina (Gráfico 11).

Muy pronto apareció un mercado paralelo a \$ 1,70, que posteriormente subió hasta \$ 3.5 hacia el mes de mayo para luego bajar y estabilizarse. ¿Por qué hubo una “disparada” tan pronunciada? Hubo distintos factores, algunos previstos y otros que aparecieron o que se agudizaron imprevistamente:

- a. El fallo de la Corte de principios de febrero (caso Smith) fue un golpe no previsto, y muy negativo, pues provocó la masiva salida de fondos de los bancos, lo que presionó sobre el tipo de cambio y la inflación (concomitante con el comienzo del juicio político a todos los integrantes de la Corte).
- b. La falta de suficiente liquidación de divisas de exportación, tanto por razones especulativas como debido a la dificultad de ejercer un control efectivo: el BCRA no intervenía en el mercado de cambios desde hacía más de una década, y por lo tanto había perdido la experiencia para administrar la política cambiaria; además, hubo importantes filtraciones.
- c. Las anotaciones anticipadas de los importadores en diciembre por 5.000 millones de dólares.
- d. Las presiones del G7 y del FMI para pasar a una flotación libre, que en su momento también contribuyó a crear expectativas alcistas.
- e. Las visiones catastróficas de muchos economistas que opinaban desde la ideología (o bien para justificar sus posiciones a favor de preservar la convertibilidad, o dolarizadoras, que durante el 2001 facilitaron la salida de capitales) que la realidad se encargó de contradecir.

- f. El contexto político, con sus ambigüedades, contradicciones y contramarchas, que hicieron difícil enfrentar una dura realidad.

Esa conjunción de factores provocó rápidamente una diferencia significativa entre el tipo de cambio para el comercio exterior y el del mercado libre. Ello conspiró contra la liquidación de las exportaciones y aumentó la presión de los importadores, iniciándose un círculo vicioso del cual era imperioso salir.

Debido a ello, cuando la cotización llegó a 2.1 pesos por dólar y tras intensas discusiones en el equipo económico y en el gabinete nacional, se decidió adoptar un sistema de flotación sucia, esto es, con intervención del BCRA y controles cambiarios para algunas operaciones.

Lamentablemente, en una situación como la argentina no era posible preservar conjuntamente todo lo bueno del sistema de cambio fijo y del flexible. Como ya se mencionó, una pérdida masiva de reservas es un camino sin retorno a la hiperinflación.

Al respecto, recuérdese que inmediatamente después de nuestra renuncia se produjo en el gobierno y en la sociedad una gran discusión sobre el establecimiento de un tipo de cambio fijo, y que finalmente esa alternativa fue desechada.

2. La pesificación de las obligaciones

Pasar de una economía de tipo de cambio fijo y alto nivel de dolarización a otra con cambio flotante, requiere una verdadera reingeniería. Sin duda, la pesificación de las obligaciones ha sido una de las decisiones más difíciles de nuestra gestión.

Como se recordará, el Presidente Duhalde se comprometió en su discurso inaugural a devolver los depósitos en su moneda original. Por cierto, la sola mención del tema en un mensaje de gran trascendencia daba cuenta no sólo de una intención de gobierno sino de que la materia ya era objeto de atención y análisis en diversos círculos.

Para entender la naturaleza y magnitud de los problemas asociados a la devolución de los depósitos a sus titulares es conveniente recordar algunos conceptos.

Cuando se realiza un depósito en un banco, la entidad constituye una reserva de liquidez sobre el mismo (definida por la autoridad monetaria) y aplica el resto predominantemente a préstamos. Por la circulación del dinero en la economía, parte de esas sumas prestadas vuelven a los bancos bajo la forma de depósitos y el circuito se repite. Se genera así el denominado multiplicador de los depósitos bancarios que, en definitiva, permite que una misma suma de dinero se preste más de una vez. Así funcionan todos los sistemas bancarios del mundo.

Cuando se produce una crisis bancaria de grandes proporciones, el proceso inverso de desmultiplicación no es sencillo; en especial, cuando los depósitos están colocados a relativamente corto plazo (45/60 días) como en el caso argentino, mientras que el período de recuperación de los préstamos es mucho mayor.

Se genera entonces un descalce de plazos que sólo puede ser cubierto por aportes de capital proveniente de los bancos y/o de préstamos del Banco Central, a través de los redescuentos. En una crisis grave es virtualmente imposible que se produzcan aportes instantáneos y masivos de capital, y legalmente los bancos no están obligados a hacerlos. El mecanismo disponible (recién a partir de la Ley 25.561 de 2002) es la asistencia del Banco Central, que se convierte en "prestamista de última instancia". La posibilidad de ejercer esta función está vinculada a la atribución del Banco Central de emitir moneda; claro está que ningún Banco Central puede emitir moneda de otro país (dólares p.ej.). Si no hay aportes y se llega al límite posible de los redescuentos, el banco quiebra o debe ser liquidado.

Los bancos no tenían todos los dólares reclamados (estaban prestados) y la quiebra o liquidación de varios de ellos no sólo habría perjudicado a sus ahorristas, sino que habría generado una mayor inestabilidad en el sistema, agravando la crítica situación de la economía. Además, las reservas eran de 9.000 millones de dólares más los 5.000 millones prestados por el FMI. Aún aplicando todas las reservas, el problema no se

resolvía. No existían dólares para devolver los u\$s 50.000 millones en depósitos, ni pesos para cubrir los 20.000 millones de depósitos en esa moneda.

Frente a la existencia de una gran mayoría de depósitos y préstamos nominados en dólares, y ante la inevitable devaluación, cabían tres opciones:

- a. Dejar las cosas como estaban.

¿Qué habría pasado si se hubieran mantenido los depósitos y préstamos nominados en dólares, o se hubieran transformados a pesos al tipo de cambio libre? Dado que la inflación fue menor que la devaluación, los depositantes habrían tenido una importante ganancia de capital en pesos. Los deudores, a su vez, se habrían insolventado masivamente (quiebras de familias y empresas). ¿Era preferible liberar el problema al mercado? ¿Era imaginable que 500.000 deudores hipotecarios o miles de PYMES, negociasen *vis – a – vis* con los bancos? Las propiedades habrían quedado en manos de los bancos; se habría transferido riqueza de los endeudados a los depositantes, y aun así, no se habría contado con la liquidez necesaria para que todos los ahorristas recuperasen sus depósitos (no se podía resolver la inexistencia de dólares y era imposible emitir de golpe todos los pesos necesarios sin caer en la hiperinflación).

- b. Convertir todo 1 a 1, sin actualización.

Estaríamos frente a una brutal licuación de pasivos y destrucción de ahorros (como en 1982, que costó al país el 24 % del PIB).

- c. Convertir a pesos con actualización.

Fue la alternativa elegida. Era lo más equitativo en ese momento para ahorristas y deudores e iniciaba un proceso de devolución de depósitos realista en un contexto de crisis.

Al elegir un factor de ajuste de 1.40, más el CER (índice que recoge la tasa de inflación) para actualizar los depósitos, se preservó su poder adquisitivo en el país (no así el poder adquisitivo externo, al menos en lo inmediato. A medida que se cumpliera la programación realizada, los valores actualizados se irían aproximando a los del dólar).

Del lado de las deudas se presentaba un problema de naturaleza diferente, pero igualmente grave. La mayor parte de los préstamos había sido otorgada bajo denominación en dólares a individuos o empresas cuyos ingresos eran en pesos. La multiplicación del valor de las deudas, como resultado de la devaluación, las habría tornado impagables, y por lo tanto, los bancos no habrían podido devolver de ningún modo los depósitos.

En el caso de los deudores, el proyecto original era mantener la pesificación con el mismo factor de ajuste (1.40) aplicado a los depósitos. En el debate que se generó alrededor de estas medidas el gobierno recibió primero la propuesta de pesificar uno a uno los préstamos de pequeños montos, criterio que el equipo económico compartió e introdujo en la ley 25.561.

No bien sancionada la Ley, sectores vinculados a la producción solicitaron que ese tratamiento se extendiera a toda la cartera de préstamos, con el argumento de que -de lo contrario- se produciría una quiebra masiva de empresas. Nuestra actitud inicial fue negativa, en virtud de que ese reclamo generaría un nuevo desequilibrio en el sistema financiero que demandaría recursos fiscales para compensarlo. El debate sobre este tema continuó entre funcionarios, empresarios y banqueros y, finalmente, se resolvió a favor del criterio mayoritario que sostenía que la cartera de préstamos se tornaría incobrable para los bancos, impidiendo la devolución de los depósitos. Así, la decisión política final fue la pesificación uno a uno que quedó consagrada en el Decreto 214.

Al revisar en perspectiva estas decisiones surgen algunas reflexiones. En el caso de los pequeños deudores, meses después el Congreso sancionó una legislación sustituyendo el CER por un coeficiente de variación salarial, y el Poder Legislativo promovió posponer la aplicación del CER para otro conjunto de préstamos. Estos hechos demuestran que las deudas, aun cuando pesificadas uno a uno, siguen presentando dificultades para ser pagadas (fácilmente se advierte qué habría ocurrido si no se hubiera procedido de ese modo).

En el caso de las empresas el fenómeno es similar. Muy pocas habrían estado en condiciones de afrontar sus créditos actualizados plenamente por la devaluación. Al respecto, véase la situación de default en que han caído grandes empresas del país con préstamos en el exterior, que desde luego no han sido pesificados. En cuanto a los destinatarios del proceso de pesificación de deudas empresarias, las listas que revisamos exhaustivamente antes de tomar la decisión revelan que la enorme mayoría de los beneficiarios han sido las pequeñas y medianas empresas argentinas. Las grandes empresas, y en especial las internacionales, tenían fundamentalmente financiamiento externo.

Por cierto, la pesificación asimétrica ha tenido costo fiscal, pero cabe interrogarse cuál habría sido el costo, en términos de empleo y de colapso de capacidad productiva y de ingresos familiares, si no se hubiese adoptado esa medida (no deben olvidarse los altos costos de las crisis financieras de otros países). Además, ese costo en buena medida compensado por la conversión a pesos de los Préstamos Garantizados en poder de los bancos y las AFJP.

Hay quienes dicen que hubo licuación de pasivos. Los deudores hipotecarios, personas físicas y empresas que se encontraban endeudadas y cuyas obligaciones pactadas en dólares fueron transformadas a pesos a la relación 1 a 1 y sujetas a la actualización por el CER (costo de vida), más una tasa de interés máxima del 7 %, no vieron licuadas sus deudas. Las mantuvieron en pesos a valor constante. En realidad, se evitó el aumento del valor de las deudas siguiendo la evolución del tipo de cambio. Vale la pena comparar las tasas que se pagaban antes de la devaluación, cuando sobre valores constantes, se aplicaba una tasa de interés del 25/30 %, con la tasa propuesta del 7 %. Claro está, esta última es más acorde con el funcionamiento de una economía normal.

3. El anclaje cambiario: el éxito fiscal y el esfuerzo monetario

La elección de un sistema de cambio no puede ser el único elemento de un programa económico. Para que la flotación cambiaria no se transforme en una aventura sin destino, es necesario que las políticas fiscal y monetaria sean consistentes con el objetivo de estabilizar la economía.

La política fiscal diseñada fue exitosa y ha dado sus frutos. En un corto lapso se presentó en el Congreso un Presupuesto que limitaba fuertemente cualquier expansión del gasto y proyectaba un desequilibrio compatible con las acotadas posibilidades de financiamiento previsibles. Dado que los ingresos fiscales se encontraban muy deprimidos se los reforzó introduciendo transitoriamente derechos de exportación. Esta medida retiene ingresos genuinos de los sectores afectados y no es una buena señal pro exportadora en el largo plazo, pero era la única forma equitativa de lograr el imprescindible equilibrio fiscal. El esquema de ingresos y gastos concebido durante nuestra gestión ha mostrado ser adecuado a las circunstancias, ya que revirtió la tendencia explosiva anterior. Además, bajó el déficit operativo y aumentó el superávit primario.

Cuando se produjo la salida de la convertibilidad, hubo quienes afirmaron enfáticamente que habría de emitirse sin límites para financiar al Estado. Sin embargo, ratificando los anuncios realizados, se fijó una meta de déficit fiscal y de financiamiento a través de anticipos del BCRA, que fue respetada escrupulosamente.

Uno de los ángulos más complejos del problema fiscal argentino es el de los ingresos y gastos provinciales. El régimen de coparticipación de impuestos que rige la relación fiscal entre la Nación y las Provincias es un verdadero laberinto, lleno de superposiciones y arbitrariedades. Cada uno de los numerosos pactos celebrados en los últimos años tiene una larga historia de incumplimientos y desconfianzas que han perturbado enormemente el ordenamiento fiscal argentino.

A pesar de las críticas condiciones existentes, se desarrolló un arduo proceso de negociaciones que culminó exitosamente al acordarse con los Gobernadores una reducción sustantiva de los déficit provinciales, con miras a mantener una negociación global y una asistencia específica a las Provincias con los organismos financieros internacionales. Además, en ese contexto se pretendía comenzar el camino de supresión de las cuasi monedas provinciales que introducían una perturbación adicional en el equilibrio macroeconómico y en el sistema de pagos del país.

En materia monetaria los logros fueron menores que en el plano fiscal. Para cerrar de manera creíble un programa monetario se requería resolver el problema del corralito, a fin de dimensionar la liquidez que deberá administrarse en la economía. La salida incontrolada de depósitos provocada por las decisiones judiciales

(medidas cautelares auto-satisfactorias) introdujo un factor de incertidumbre imposible de manejar en el contexto restrictivo existente.

Una alternativa antipática para la mayoría de los ahorristas, pero estabilizante respecto de la situación, era la opción de introducir bonos con carácter compulsivo. Como es sabido, esta alternativa no mereció suficiente apoyo de la comunidad política. Tampoco tuvo consenso un tratamiento de la situación banco por banco dejando a los ahorristas la libertad de negociar con las entidades en que habían depositado sus ahorros, lo que por otra parte habría significado el cierre casi seguro de importantes bancos.

A pesar de esto, durante todo el período se mantuvo una política controlada sobre la liquidez, aun cuando el Banco Central no pudiera ajustarse a las pautas originalmente definidas.

La reprogramación de los depósitos - instrumento imprescindible frente a la crisis financiera - fue un intento de eliminar la anarquía del corralito; esto es: dividir los depósitos a plazo de las cuentas a la vista, controlar la expansión monetaria y evitar que salieran del sistema importes muy significativos.

Además, la persistencia de esta situación fue un obstáculo muy importante para avanzar en un camino de resolución franca de la crisis; en ninguno de los procesos contemporáneos de crisis financiera ha ocurrido algo semejante, lo que revela las dificultades existentes en nuestro país para afrontar soluciones complejas y costosas, en muchos casos poco populares, pero idóneas para despejar el camino y retomar la senda del crecimiento.

Al comienzo de nuestra gestión hubo quienes afirmaban que el programa carecía de un ancla monetaria y fiscal (en enero estábamos rediseñando el Presupuesto y la programación monetaria); cuando la tuvimos sostuvieron que no era creíble, que no se iba a cumplir. En la medida en que se fue cumpliendo, fueron cambiando sus diagnósticos, aunque muy pocos reconocieron el error y la gravedad de lo que habían dicho. Estos analistas, en la mayoría de los casos, son quienes apostaron desde un primer momento a la agudización de la crisis (y cuyos pronósticos, profusamente difundidos, contribuyeron a la sobre-devaluación cambiaria de los primeros meses del año pasado).

4. La denominada ruptura de los contratos

Cuando sobreviene una situación de emergencia que afecta integralmente la vida de la Nación, como ocurrió en diciembre de 2001, es inevitable una masiva disrupción en el campo de las obligaciones, puesto que gran parte de ellas, asumidas por imperio de la ley o de vinculaciones contractuales, resultan materialmente imposibles de cumplir. Es por ello por lo que la emergencia requiere del establecimiento de normas que permitan restablecer el equilibrio de los vínculos.

La emergencia es una situación que se manifiesta de forma repentina, como consecuencia de circunstancias que no han podido o sabido preverse o evitarse y que, por lo tanto, desestructura todo tipo de vínculos.

La falta de prevención está fuertemente arraigada en nuestra sociedad. Por esta razón no ha sido extraño que ese disvalor haya inducido a gran parte de los argentinos a no advertir las señales de una catástrofe en ciernes que ya era visible en 1998. La ruptura de la cadena de pagos es un modo de referirse al incumplimiento de obligaciones legales o contractuales. En los últimos años ninguna persona informada pudo dejar de advertir la creciente destrucción de empresas y puestos de trabajo, y el aumento del endeudamiento público.

Desde la perspectiva de la justicia conmutativa, la disrupción de las obligaciones afecta los vínculos entre particulares, y entre estos y el Estado. Desde la perspectiva de la justicia distributiva, afecta a los particulares en tanto que no reciben las prestaciones del Estado (seguridad, salud, educación, seguridad social); y desde la perspectiva de la justicia legal, implica el incumplimiento por los particulares de múltiples obligaciones para con la comunidad (pago de impuestos, tasas y contribuciones), y del Estado con sus acreedores.

Esa trama de incumplimientos fue retroalimentándose. Los que padecen incumplimientos incumplen a su vez (ya sean particulares, entre ellos los bancos, o el propio Estado). La aceleración de ese círculo vicioso provocó finalmente la debacle de diciembre de 2001, con todas sus consecuencias económicas, financieras, jurídicas, institucionales y políticas.

En enero de 2002, tras el derrumbe del gobierno de De la Rúa y el fugaz interregno de Rodríguez Saá, se sanciona la Ley 25.561. Esta norma ha reconocido, a todos sus efectos, la situación de emergencia existente, la necesidad de modificar el régimen cambiario y monetario, y la de establecer mecanismos para distribuir equitativamente los costos de la crisis.

Desbordadas las instituciones políticas y económicas es inevitable que la sociedad quede envuelta por la crisis. Nadie puede dejar de soportar costos. El Estado quebrado y buena parte de las empresas, incluso las más grandes, en un estado próximo a la cesación de pagos, configuran un escenario en el que no es posible imaginar una situación jurídica normal. La profunda alteración de la economía general no puede sino afectar a todas las economías particulares (trátase de personas físicas o de personas jurídicas, públicas o privadas).

El concepto paradigmático de la Ley de Emergencia es que nadie se beneficie con la crisis y que todos contribuyan equitativamente con los costos requeridos para superarla, habida cuenta de la imposibilidad de preservar integralmente el derecho de propiedad de todos y cada uno de los habitantes. Imposibilidad esta que no proviene de una decisión política ni de un imperativo legal, sino de la propia realidad.

La quiebra del Estado (el default) es la quiebra de nuestra comunidad, no de una abstracción llamada Estado, de la que pocos o nadie quieren hacerse cargo. Es algo muy grave que nos ha pasado a todos, no se trata de un acontecimiento ajeno del que otros se deben hacer cargo.

Así como a partir del default nuestros acreedores (los acreedores nacionales y extranjeros del Estado) no habrán de mantener inmutables sus derechos frente a la Nación (cobrarán más tarde y seguramente bastante menos de lo pactado inicialmente) es virtualmente imposible que las obligaciones entre particulares, o entre particulares y el Estado (y viceversa) sean satisfechas en los tiempos y modos originariamente convenidos.

Lo que es materialmente imposible no es jurídicamente exigible. Lo que sí es jurídicamente exigible, es que nadie se beneficie con la crisis a expensas de otros. Ningún razonamiento sobre la tutela del derecho de propiedad consagrado por nuestra Constitución puede ignorar esa circunstancia.

Es preciso señalar que han sido la quiebra del Estado, la ruptura de la cadena de pagos y el colapso del sistema financiero, los factores que llevaron a la modificación del régimen cambiario y que causaron la generalizada disrupción en el campo de las obligaciones. Fenómenos que han sido, a su vez, consecuencia de más de tres años de continuada recesión, del desorden fiscal y de las inconsistencias macroeconómicas.

Algunos contratos que tuvieron tratamiento particular.

Una mención especial merecen ciertos vínculos contractuales que recibieron un tratamiento particular con motivo de la sanción de la Ley 25.561.

Los contratos de trabajo, que se vieron afectados por la inflación. En un primer momento, la devaluación siempre afecta la situación de los asalariados hasta que la mejora de la economía ofrece mejores oportunidades de empleo y de salarios. La única medida que se juzgó posible para atemperar la situación de los asalariados fue suspender por 90 días (luego ese plazo fue prorrogado) los despidos sin causa justificada.

Los depósitos, que fueron reprogramados porque no podían ser restituidos por los bancos en la forma convenida, toda vez que venían padeciendo un incesante retiro de depósitos y la virtual imposibilidad de cobrar sus créditos (amén del desfasaje temporal entre las operaciones activas y pasivas). La situación de los ahorristas dependía de la forma en que finalmente fuese posible el reordenamiento del sistema financiero. Como es de público conocimiento, la situación de los bancos responde a una crisis sistémica y no a una cuestión patrimonial o de gestión (con independencia de que existan bancos mejor o peor administrados).

Las tarifas de los servicios públicos, que fueron desindexadas y desdolarizadas porque no podían incrementarse en línea con la devaluación. Ello habría implicado un enriquecimiento sin causa para las concesionarias (además de un obstáculo infranqueable para poder efectuar el cobro de dichas tarifas). Las concesiones de servicios públicos dieron lugar a una renegociación contractual destinada a superar la situación de emergencia y a regularizar el desempeño de las concesiones a la brevedad posible. Tratándose de contratos que, por lo general, poseen extensos plazos de vigencia, el impacto de la emergencia puede compensarse a lo largo del tiempo. En cuanto a las directivas para conducir la renegociación, la ley puso particular énfasis en la necesidad de preservar la calidad de los servicios y el interés de los usuarios, sin que esto significase el sacrificio patrimonial de las empresas.

Es inexacto que se hayan confiscado bienes de particulares.

Frente al argumento que considera que las medidas adoptadas en el marco de la emergencia tuvieron efectos confiscatorios sobre el patrimonio de las personas, es preciso señalar que para que exista confiscación es menester que el Estado se apropie de los bienes de los particulares, lo que en ningún caso ha tenido lugar. Diversos institutos receptados por nuestro ordenamiento jurídico consideran aspectos relacionados con la crisis de los contratos (caso fortuito o de fuerza mayor, teoría de la imprevisión, enriquecimiento sin causa, concursos y quiebras) aun cuando no medie una situación general de emergencia. Cuando ésta se presenta, la legislación y la doctrina han admitido la juridicidad de innumerables dispositivos que afectaron las relaciones contractuales o las obligaciones contraídas por imperio de la ley.

5. La distribución de los costos de la crisis

Uno de los principales objetivos del programa consistió en distribuir lo más equitativamente posible el costo de la crisis.

El gasto social no sólo no resultó afectado por los recortes presupuestarios, sino que por el contrario se incrementó para financiar la situación de los desempleados (Plan para Jefes y Jefas de Hogar y Plan de Medicamentos) y privilegiar el pago de jubilaciones y pensiones.

Se procuró evitar la quiebra de los deudores locales comprometidos en dólares (de ahí la pesificación).

Se evitó que los ahorristas vieran desvanecidos por completo sus depósitos.

Y que las tarifas de los servicios, nominadas en dólares, resultasen impagables para los usuarios; por eso se desdolarizaron y desindexaron.

En contrapartida, a los exportadores (los únicos que en el corto plazo ganan posiciones) que obtuvieron ingresos extraordinarios debido a un tipo de cambio muy superior al de equilibrio, se les aplicaron transitoriamente retenciones para financiar los planes sociales. Esa medida redistributiva discutida por algunos sectores, es de incuestionable justicia, ya que además de repartirse equitativamente los costos de la crisis, es prioritario que nadie obtenga beneficios extraordinarios como consecuencia de ella.

A fin de compensar el desequilibrio de los bancos por la conversión asimétrica a pesos de las obligaciones pactadas en dólares, se resolvió asignarles un bono por la diferencia. Así, si bien este costo recae hacia futuro sobre el conjunto de la sociedad, hace posible rearmar el sistema financiero tras la crisis. No existen casos de crisis financiera en el mundo en la que el sector público no haya debido soportar costos para resolverla, y que haya sido superada sin resolver los problemas del sistema financiero (Cuadro 2); en nuestro caso, los costos fueron los mínimos posibles.

Un aspecto central del reparto de los costos de la crisis es su distribución en el tiempo, toda vez que es imposible llevar a cabo en poco tiempo el complejo proceso de adaptación de las empresas, del propio Estado y de los usuarios y consumidores a un nuevo sistema cambiario. A causa de ello se plantearon instrumentos de mediano plazo (bonos, devolución escalonada de depósitos y pago diferido de créditos) que desplazan parte de los costos de ese proceso hacia el futuro. En caso contrario, resultaría insostenible afrontar todos los costos en el presente.

De otro modo, sin estos costos acotados la demora en la recuperación de la economía impondría costos muchos mayores.

6. La reinserción internacional

El camino hacia una reinserción internacional inteligente exige una política macroeconómica confiable, basada en el equilibrio fiscal, una política monetaria prudente y una regla cambiaria clara y estable. Además, implica reconstruir las relaciones con los acreedores externos públicos y ayudar al sector privado a hacer lo propio. Simultáneamente, es necesario trabajar para identificar y fortalecer las fuentes de crecimiento de la economía a largo plazo.

La recuperación del equilibrio macroeconómico y la normalización de las relaciones financieras con el mundo, pondrán a una importante porción del aparato productivo en condiciones de generar un nuevo ciclo de negocios, más orientado a los mercados internacionales. Estos sectores requieren del más amplio apoyo del sector público, no por la vía de subsidios sino mediante acciones sistemáticas y permanentes relacionadas con el acceso al crédito, el apoyo diplomático para reducir barreras y alcanzar acuerdos de libre comercio, la promoción comercial externa y la formación de recursos humanos.

Esa visión ha contrastado con la de importantes sectores de la vida política y social del país, que ante las serias dificultades derivadas del default, propician una tendencia aislacionista que perturba y demora la salida de la crisis.

Lamentablemente, el debate sobre este tema ha quedado limitado a la discusión sobre la pertinencia de lograr un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. La agenda de negociación con este organismo no es todo el camino que debía recorrerse para resolver la crisis y reinsertarnos en el mundo, pero era un primer paso por tres razones: a) es necesaria la asistencia financiera -con independencia de su magnitud-; b) es una condición que han impuesto los principales países del mundo para volver a considerarnos un miembro confiable de la comunidad internacional; y c) muchos de los temas considerados en la agenda de discusión no podrían estar ausentes de cualquier programa que se proponga evitar un colapso aún más profundo de nuestra economía.

Al sostener la importancia prioritaria de la reinserción internacional, no se ignora que durante la década de los noventa, el modo de articulación de la economía argentina con el mundo excluyó a una porción numerosa de la población y a diversos agentes económicos de los beneficios que generó ese proceso; pero sería un error enorme que se optara por un modelo aislacionista como reacción a esa negativa realidad.

Por sus características culturales, la dotación de recursos humanos y naturales, y la complejidad relativa de su estructura de producción y consumo, nuestro país tiene mucho por ganar con una integración inteligente al mundo.

Las relaciones con el G7, los organismos internacionales y los países de América Latina.

Argentina tiene una mala imagen en el mundo como consecuencia de no haber cumplido los compromisos que asumiera en los últimos años con el FMI y por la forma en que se declaró el default.

Apenas instalado el Gobierno de Transición, resultó muy costoso comenzar a revertir la mala relación establecida con el FMI. No obstante en el momento de nuestra renuncia se habían producido avances en las negociaciones y era previsible un acuerdo en tiempo próximo. La última reunión de Primavera del FMI (20 de abril de 2002) fue positiva (pese a la mala repercusión en la prensa local). No se formularon críticas al esquema macroeconómico adoptado ni al abandono de la convertibilidad. En cambio, sí se expresaron recelos hacia el grado de compromiso de la dirigencia argentina con los cambios que se consideraba necesario realizar.

Como lo manifestamos en su oportunidad, todos los países con los que se mantuvieron conversaciones destinadas a obtener apoyo para salir de la crisis (los del G7, pero también de América Latina) supeditaron cualquier tipo de respaldo específico a un previo acuerdo con el FMI y al cumplimiento de las tres precondiciones: derogación de la Ley 25.563 (modificatoria de la Ley de Concursos), derogación de la denominada Ley de Subversión Económica (Ley 20.840) y cumplimiento efectivo del Pacto Federal.

Desafortunadamente, durante parte de nuestra gestión el carácter homogéneo y generalizado de estos planteamientos no fue comprendido en toda su extensión en segmentos importantes de la comunidad política. Recién a fines de abril, y concomitantemente a la presentación de nuestra renuncia, los Gobernadores firmaron un documento que avalaba la dirección general de la política económica, con 14 medidas claves que debían ser instrumentadas a la brevedad².

La negociación con el FMI

Las conversaciones con el FMI se iniciaron en enero, partiendo de las siguientes consideraciones:

- a. Era necesario tener en cuenta el endurecimiento del gobierno de los EEUU y del FMI, a partir de la administración Bush, con relación a las crisis en los países emergentes.
- b. Debían referirse al futuro y no detenerse en una controversia sobre el pasado (teniendo presente que si bien los acuerdos fueron inconsistentes –como lo era la macroeconomía de entonces- casi nunca fueron cumplidos por Argentina, pese a que siempre habían obtenido el aval del FMI).
- c. Debían señalarse con precisión y realismo los límites dentro de los cuales la negociación era posible. Nada habría de firmarse si no se contaba con la seguridad de su cumplimiento, como así también su utilidad para la reactivación.
- d. Debían centrarse las discusiones sobre las reformas del corto plazo, a fin de superar los obstáculos a la reactivación y concentrarse, posteriormente, en los cambios que habrán de impactar en el largo plazo.
- e. Ambas partes debían partir de los mismos números sobre la situación argentina (en general predominaba en los funcionarios del Fondo la sensación de que podían ser engañados, como había ocurrido en el pasado reciente).
- f. Debía procurarse la mayor aceptabilidad política y social en torno a los temas objeto de negociación, mediante el apoyo del Congreso y de las Provincias.

En las primeras conversaciones fue posible eliminar de la negociación todos aquellos temas que habían figurado en la agenda de negociaciones a lo largo de los últimos años y en los que no se habían verificado avances (y que el FMI consideraba incumplimientos de Argentina): aplicación de aranceles en las universidades nacionales, reducciones de personal en las administraciones provinciales, reforma del régimen de obras sociales, etc.

Se pudo establecer una clara diferenciación entre dos aspectos de las discusiones: la doctrinaria (modificación de leyes que afectan el clima necesario para obtener inversiones y financiamiento, superávit fiscal futuro, reforma del sistema financiero, etc.) de la específicamente numérica (monto del déficit, programa monetario, plazo para eliminar el déficit provincial y las cuasi monedas regionales, etc.). El FMI se mantuvo extremadamente exigente con los aspectos doctrinarios, pero se presentaba más flexible con los números.

Rechazaron, sin embargo, nuestra propuesta de hacer un acuerdo macro general y con desembolsos parciales a medida que se iba avanzando en cada tema (el “paso a paso”). Esto último fue planteado debido a que para la Argentina era fundamental tener un acuerdo lo antes posible para mejorar las expectativas; en aquel momento, los tiempos para nuestro país eran evidentemente más importantes que para el organismo, puesto que la tesis dominante planteaba que nuestra crisis no afectaría a la región, punto en el cual se equivocaron.

A partir de que el FMI y el conjunto de los países del G7 aceptaron los lineamientos generales del plan económico de emergencia, se fueron produciendo a lo largo de las negociaciones acuerdos y desacuerdos sobre los temas incluidos en la agenda, a saber:

- a. **Situación Fiscal de la Nación.** Hubo coincidencia sobre la necesidad de un superávit primario en el sector público (alrededor de 0.9% y 1.1 % del PBI en 2002), lo que resulta crucial para mostrar que el país tiene voluntad de pago de su deuda. Sin embargo, en crisis y con inflación, sostuvimos que una mayor baja del gasto o nuevos esfuerzos impositivos habrían de frenar la reactivación. Otros países tuvieron la “suerte” de entrar en sus crisis con superávit, por lo que se limitaron a reducirlo para contribuir a la reactivación. En nuestro caso, la crisis se desencadena con fuerte déficit, por lo que no se lo puede aumentar; su reducción exige un ritmo que no atente contra la reactivación.
- b. **Situación fiscal de las provincias.** Se asumió el compromiso de congelar el gasto público a fin de obtener un déficit primario de hasta 0.4 % del PBI, y en total reducirlo un 60 %, lo que se materializó a través de un Pacto Fiscal aún vigente.
- c. **Política cambiaria.** Hubo acuerdo sobre la conveniencia de abandonar el tipo de cambio desdoblado que se estableció en un primer momento, habida cuenta del desvío que se había producido. No obstante, se planteó la necesidad de llegar rápidamente a un acuerdo para poder estabilizarlo, y se mantuvo la posición de continuar con el sistema de controles y la intervención del BCRA para mantener los equilibrios en materia de precios hasta llegar a estabilizar totalmente la economía.

- d. **Política monetaria y financiera.** Al producirse nuestra renuncia se habían logrado avances significativos para establecer acuerdos sobre política monetaria y para el rediseño del sistema financiero.
- e. **Leyes de Concursos y de Subversión Económica.** La primera (conforme la reforma introducida en febrero 2002) impedía la eventual transferencia de la propiedad de empresas concursadas a terceros, como opción a la quiebra, en caso de no ser aprobado un concordato. Esa reforma favorecía la quiebra de empresas, más que su continuidad bajo otras manos y suspendía 9 meses la ejecución de las deudas, estimulando el no pago de obligaciones en mora. La segunda, mantenía vigente un tipo penal en blanco que podía llevar a incriminar a cualquier empresario, que bajo modalidad culposa y no dolosa, hubiese realizado un mal negocio y que, a juicio de un juez, hubiese podido afectar a la economía nacional. Ambas normas, tal como estaban, se consideraban contrarias a la necesidad de crear un ambiente proclive a la inversión y a la obtención de financiamiento.
- f. **Créditos para la reactivación.** En una economía en prolongada recesión, sin acceso al crédito externo y con un sistema financiero colapsado, limitar la política económica al ordenamiento fiscal y financiero, tal como usualmente propone el FMI, no permite generar condiciones para la reactivación y el crecimiento. Nuestra posición firme fue que la economía argentina necesitaba líneas de crédito para reactivar, además de la refinanciación de los créditos con los organismos internacionales y de la asistencia para financiar el déficit provincial con el fin de eliminar los bonos. Esto significa: (i) asistencia financiera para prefinanciar las exportaciones; (ii) integración de capital de trabajo mediante asistencia financiera, preferentemente destinada a las PYMES; (iii) recapitalización del sistema financiero (bancos privados y públicos); (iv) fondos para fideicomisos destinados a la inversión pública y privada. Con este fin se llevaron a cabo negociaciones con el BM y el BID, organismos dispuestos a acordar un nuevo financiamiento una vez logrado el acuerdo con el FMI. Adicionalmente, se requirió apoyo a las empresas locales para la reestructuración de sus deudas en el exterior (stand-still).
- g. **Renegociación con nuestros acreedores.** Se planteó y acordó el inicio de las negociaciones una vez logrado el acuerdo con el FMI.

7. Nuestra idea sobre el futuro y las fuentes del crecimiento.

El plan de emergencia asumía que la reactivación era consecuencia de varios factores: cambio en los precios relativos, consistencia fiscal y monetaria, y acuerdo con el FMI y reordenamiento del sistema financiero, en tanto significaban recuperar el crédito. Sus primeras manifestaciones habrían de provenir de las exportaciones, luego del consumo como consecuencia de la ampliación del mercado interno para la producción nacional, debido a la caída de las importaciones, y finalmente, de la inversión. Así, manteniendo la política diseñada y de haberse podido llegar al acuerdo con el FMI para mayo de ese mismo año, como estaba previsto, se esperaba la reversión del ciclo para la segunda mitad de año y una tasa de crecimiento para el 2003 superior al 5 %.

El énfasis puesto en la recuperación del crédito se basaba en que el proceso de ahorro y de formación de un mercado de capitales es particularmente lento. Así, se consideró fundamental para superar la crisis e iniciar la reactivación (ambos aspectos íntimamente vinculados) obtener apoyo financiero, a través de negociaciones con los organismos internacionales, con destino a la actividad productiva, la reestructuración del sistema financiero, la obra pública y los planes sociales.

En el afán de que la gestión no se agotara en el manejo de la coyuntura, se comenzó a estructurar un ambicioso proyecto de identificación y desarrollo de fuentes de crecimiento a corto y mediano plazo para la economía argentina. Los recursos para este proyecto fueron gestionados a través del BID y se identificó a la CEPAL como agencia internacional para su coordinación. Las actuales autoridades económicas han dado renovado impulso a este proyecto, lo que permitirá que la siguiente administración cuente con una base de propuestas de alta calidad para el diseño de un programa de gobierno.

El ordenamiento macroeconómico procura crear las condiciones de funcionamiento de un país normal, con capacidad de adaptación a las oscilaciones de la economía mundial y con posibilidades de brindar estímulos y orientación para organizar un aparato productivo dinámico, diversificado y competitivo.

Argentina cuenta con una notable dotación de recursos naturales (agropecuarios, hidrocarburíferos, mineros, forestales, pesqueros), y con una importante experiencia de desarrollo industrial y capacidad empresarial, más allá de las graves dificultades que estos sectores debieron afrontar en los últimos años.

A diferencia de la crisis de 1989, cuando al desorden macro se sumaba una enorme obsolescencia en infraestructura y tecnificación, Argentina cuenta hoy con un stock moderno de activos, de tecnología en la producción de bienes y de servicios e infraestructura para iniciar el despegue. Además, sigue teniendo capital humano calificado, aunque la crisis lleva a su fuga a otros países y las deficiencias del sistema educativo hacen que la calidad de estos recursos esté en declinación. Estos son los activos más importantes, que no deberíamos dejar deteriorar más.

Contar con una economía productiva y exportadora demanda la definición de un rumbo estratégico y la puesta en marcha de políticas sustentadas por una eficiente coordinación entre el sector público y el sector privado.

El fortalecimiento del mercado interno, las mayores posibilidades exportadoras, la capacitación laboral y la innovación tecnológica, junto al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, así como de instituciones y reglas estables, conforman elementos esenciales para la creación de un ambiente propicio para la atracción de inversiones e incrementos sostenidos de la productividad.

Argentina tiene potencial y capacidad para producir, exportar y crecer.

8. Las reformas estructurales pendientes

Al elaborar el plan de emergencia se tuvo plena conciencia de la necesidad de introducir reformas estructurales, sin las cuales no es previsible encarar una exitosa estrategia de desarrollo. Sin embargo, también se tenía conciencia de la imposibilidad para producir cambios profundos en un contexto depresivo e inestable, y sin garantías de obtener los mínimos consensos requeridos para ello.

Salir de la convertibilidad, cambiar normas jurídicas y transitar el ríspido camino de la crisis demanda tiempo para superar la emergencia, y para asimilar y aceptar las nuevas reglas de juego.

Con un desempleo del 20% y una depresión económica de casi 4 años, es inimaginable plantear una reforma tributaria integral o la organización del Estado. Decisiones imprudentes en esos campos pueden llegar a desprestigiar ideas importantes y crear complicaciones adicionales, especialmente para el próximo gobierno.

La calidad de los cambios y su ordenamiento requieren de un pensamiento estratégico que sepa establecer una correcta secuencia temporal. Racionalmente, las primeras transformaciones deben estar dirigidas a lograr la consistencia macroeconómica y remover los obstáculos que impiden la reactivación, potenciando el proceso productivo y optimizando las ventajas del tipo de cambio flotante; las siguientes, fortalecer el esquema macroeconómico dándole coherencia para el mediano y largo plazo y debatir sobre las fuentes del crecimiento. Bajo esas nuevas condiciones será posible planificar el desarrollo y las reformas estructurales requeridas. Entre ellas:

- a. El sistema bancario y mercado de capitales y de futuros.
- b. La Administración Tributaria.
- c. La Reforma Tributaria.
- d. La Coparticipación Federal y la unificación monetaria.
- e. La Modernización del Estado.
- f. Las reformas institucionales: instituciones políticas, servicio de justicia, educación, salud, seguridad pública, seguridad social, administración de los sistemas de promoción de la ciencia y la tecnología, etc.
 - La regulación y el control de los servicios públicos.
- a. La defensa de la competencia y de los consumidores.

9. Las marchas y contramarchas

La velocidad y profundidad de la crisis y el débil sustento político del equipo económico, influyeron fuertemente en la posibilidad de ganar consensos imprescindibles. De allí que, en diversas ocasiones, la dureza de los cuestionamientos y la ausencia de apoyos explícitos hayan ejercido presión sobre medidas cuyos efectos no son inmediatos (la ansiedad por resultados instantáneos conspira muchas veces con las necesidades de un planeamiento ordenado y racional) y que en consecuencia debieron ser modificadas (vg. los bonos voluntarios que no llegaron a colocarse en el mercado, a causa de circunstancias que desalentaron su colocación y que fueron sustituidos por bonos compulsivos en el último proyecto de ley).

Es tan importante mantener la orientación general de una política como saber cambiar aspectos contingentes, cuando la realidad indica que lo que se ha propuesto no surte efecto. Por esta razón se decidieron algunos cambios sobre la marcha, y cuando se advirtió que se carecía de sustento político suficiente para continuar, el cambio fue la renuncia.

En otros casos fue necesario adecuar ciertas medidas a una compleja casuística. Este fue el caso de la conversión a pesos de las obligaciones pactadas en dólares, que dio lugar a diversas normas reglamentarias que precisaban los alcances de la conversión a pesos (vg. su no aplicación a la prefinanciación de exportaciones).

En un contexto extremadamente crítico, parte de la opinión pública creyó ver en la progresión de tales medidas contramarchas o improvisaciones.

Ese mismo clima hipercrítico (en ocasiones alentado por los partidarios de la dolarización, no siempre explícitos en sus propuestas, o del aislacionismo internacional: "vivir con lo nuestro") intentó instalar la idea de que se había abandonado la convertibilidad sin un plan, como si fuese posible elaborar otro plan para la emergencia que no se limitara a resolver los problemas de la emergencia, y que por lo tanto no podía extenderse a consideraciones y medidas propias de una estrategia de desarrollo (aun cuando sus ideas liminares se encontraran implícitas en la adopción del esquema macroeconómico y en la determinación de encarar la crisis del sistema financiero procurando la reinserción en el mundo).

10. Los temas en cartera

Varios eran los temas que se encontraban en estudio al producirse la renuncia al Ministerio de Economía. Sobre algunos de ellos existían avances significativos, otros – en cambio – sólo alcanzaron a ser planteados y discutidos con sectores vinculados a ellos.

Entre ellos, importa destacar los siguientes:

- a. reestructuración del sistema financiero y de la banca pública;
- b. superación de las restricciones financieras (tema enfocado integralmente mediante el proyecto de ley que no llegó a tener estado legislativo);
- c. implicancias del CER ante una evolución inflacionaria superior a la inicialmente prevista;
- d. renegociación de las concesiones de servicios públicos impactadas por la modificación del régimen cambiario (tema sobre el que se habían producido sensitivos avances en el seno de la Comisión de Renegociación oportunamente constituida);
- e. trabajos preparatorios para el inicio de la renegociación de la deuda pública;
- f. deuda externa de las empresas locales;
- g. políticas de reactivación para la construcción, la industria automotriz y el sector exportador (en atención al impacto reactivador de esos sectores sobre el conjunto de la economía);
- h. temas asociados a la necesidad de garantizar un mayor superávit fiscal primario en los próximos años;
- i. relación Nación/Provincias (cumplimiento de los compromisos en materia fiscal y sustitución de los bonos);
- j. mercado de contratos de futuros.

LOS MOTIVOS DE LA RENUNCIA

La crisis que enfrentamos ha creado condiciones que limitan los instrumentos de política económica. En la opinión pública coexistían, por razones atendibles y que son también manifestación de la crisis, un conjunto de demandas inmediatas muchas veces contradictorias, que no podían satisfacerse simultáneamente: potenciar la producción; restituir de inmediato los ahorros en dólares; recuperar el crédito; aumentar el gasto social; austeridad en el gasto; aplicar subsidios; disminuir los impuestos; romper las negociaciones con el FMI; reactivar la economía; etc.

Ciertos analistas económicos estrechamente relacionados con los proyectos dolarizadores o preservadores a ultranza de la convertibilidad contribuyeron con sus pronósticos apocalípticos a ese estado de confusión y a profundizar el descreimiento y la indignación de una sociedad particularmente hipersensible. Se procuró instalar en el imaginario colectivo la idea de que el responsable del colapso de la convertibilidad era el gobierno de transición y no la necesaria consecuencia de la acumulación de errores y omisiones de todos los años anteriores ya comentados.

En ese contexto y tras el unánime respaldo en el Congreso a la sanción de la Ley de Emergencia (Ley 25.561), no fue fácil preservar una relación armónica con los legisladores.

Las exigencias del FMI de introducir reformas a la Ley de Concursos y la derogación de la denominada Ley de Subversión Económica, entre otras exigencias, como condiciones previas y necesarias para avanzar hacia un acuerdo que permitiese al país restablecer sus vinculaciones financieras y comerciales con el exterior, no fueron inicialmente comprendidas. En este contexto, el Congreso rechazó la mayor parte del proyecto elaborado por el equipo económico que el Poder Ejecutivo³ había sometido a su consideración a fines de abril.

De ese proyecto, que procuraba abordar de manera integral el conjunto de temas asociados a la crisis del sistema financiero, sólo obtuvo consagración legislativa el capítulo referido a la reglamentación de las medidas cautelares en las acciones de amparo promovidas contra las restricciones impuestas a la libre disposición de los ahorros.

El rechazo del resto del proyecto, con el que se contaba para resolver los problemas planteados por los ahorristas y facilitar la reestructuración del sistema financiero, en el pensamiento de que ello habría de consolidar el reordenamiento macroeconómico y facilitar una reactivación más acelerada, llevó al Ministro de Economía y a los integrantes de su equipo a considerar inconveniente mantenerse en funciones. Era preciso brindar al Poder Ejecutivo la posibilidad de reorganizar su gabinete, de modo de evitar situaciones irritantes con el Congreso, en momentos en que los vínculos con la Corte Suprema se encontraban seriamente afectados.

Presentada la renuncia y antes de que asumiera el nuevo titular de economía, el Lic. Remes Lenicov colaboró con el Presidente y los Gobernadores en la elaboración del denominado "Documento de los 14 puntos", que expresó, con absoluta precisión, la voluntad política de lograr un pronto acuerdo con el FMI, en momentos en que se pretendía llevar a la opinión pública a creer que era posible abandonar su búsqueda sin consecuencias negativas para el país. Este documento tiene una gran importancia porque es la primera vez que uno de los factores de poder político, como lo son los Gobernadores, que junto con el Presidente, unifican posición frente al rumbo económico, convalidando los lineamientos generales aplicados meses antes. A partir de allí comienzan a observarse cambios en la conducta del Parlamento y de este hacia la Corte Suprema de Justicia.

EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA EN LOS MESES SIGUIENTES

Si bien no haber avanzado en esos campos tuvo sus costos, en términos generales las medidas ejecutadas durante los primeros meses de 2002 cumplieron con los objetivos planteados:

- a. frenar la caída de la actividad y comenzar a reactivar;

- b. evitar la hiperinflación;
- c. contener la explosión social;
- d. iniciar un nuevo ciclo de crecimiento.

En cambio, la reinserción internacional se vio demorada, más por responsabilidades propias del FMI y algunos países del G7 que por actitudes y diferencias internas del gobierno.

Los primeros meses del año constituyeron una primera etapa, necesaria, particularmente tensa y compleja, en la cual, más allá de las diferencias de criterio que puedan tenerse sobre algunas de las acciones instrumentadas, se establecieron los fundamentos básicos de una economía en sintonía con el mundo moderno (al que, pese a las críticas que podamos tener hacia las reglas que lo rigen, no podemos sustraernos). Fue en este periodo que se sentaron las bases para hacer funcionar a nuestro país bajo los principios de una economía "normal".

El programa tuvo su lógica y coherencia interna. Esto explica que pese a la prédica de algunos sectores y analistas interesados, no sobrevino la hiperinflación, se puso un freno a la caída del PBI (que venía descendiendo fuertemente desde tiempo atrás), se siguió una política fiscal y monetaria prudente y se modificaron los precios relativos a favor de la reactivación.

Sin entrar en un análisis de las decisiones de política posteriores, se observa una tendencia hacia los objetivos previstos por el programa inicial:

- a. Se estabiliza el tipo de cambio luego del "overshooting" inicial, como ocurriera en todos los países que abandonan una paridad fija. En consecuencia, se contiene la inflación y se crea un escenario de mayor previsibilidad.
- b. Los depósitos dejan de caer, primero, para luego aumentar; no hay cierre de bancos, y poco a poco se descomprime la presión para la liberación de los depósitos (corralito). Se recupera la autonomía de la política monetaria, que deja de emitir por redescuento a los bancos, para hacerlo por compra de divisas.
- c. Las reservas se mantienen en un nivel aceptable, se revierte el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos por el fuerte superávit comercial y la caída en el déficit de servicios. No aumenta el endeudamiento externo.
- d. El sector público consolidado (Nación y Provincias) revierte su tendencia: cae el gasto como % del PIB; el superávit primario se duplica y baja a la mitad el déficit operativo. Se cumple así lo prescrito en el Presupuesto Nacional y en el Pacto Fiscal firmado con las Provincias.
- e. Finalmente, se detiene la caída de la producción, que venía en declive, y ya hacia finales del primer trimestre empiezan a registrarse indicadores de actividad positivos en la industria, el agro y el turismo.
- f. Las exportaciones, si bien chocan con la falta de financiamiento y la necesidad de reabrir mercados, están dentro de las prioridades de las empresas industriales, agropecuarias y mineras. Lo mismo ocurre con el turismo y el software.

En definitiva, poco a poco se van alcanzando los objetivos previstos originariamente. La economía comienza a normalizarse, a operar sobre bases más firmes, iniciándose así un nuevo ciclo productivo.

CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir, basta sintetizar algunas fuertes convicciones que guiaron la actuación del equipo económico.

- a. Nadie elige el tiempo y el mundo en que le toca vivir. El mundo globalizado, con todas sus inequidades, pero también con todas sus potencialidades, es el tiempo y el espacio que nos toca a los argentinos de esta generación.
- b. Si aprendemos a actuar de modo organizado e inteligente, sabremos minimizar los aspectos negativos de este tiempo y capitalizar sus aspectos positivos. Somos un país con buena dotación de recursos humanos, empresariales y naturales y contamos con una infraestructura de servicios suficientemente moderna. Eso nos da ventajas que deberíamos aprovechar, antes de que la crisis hiciera progresos destructivos irreparables.

- c. Nuestra relación con el mundo no puede basarse en vínculos de amor o de odio, debe centrarse en vínculos de interés. Debemos aprender a identificar y defender con habilidad los intereses nacionales en todos los campos de la vida social, política o económica. Los problemas de competitividad y de distribución que padece nuestro país, y que son graves, son ante todo problemas de organización de nuestros propios recursos. No son responsabilidad de poderes externos.

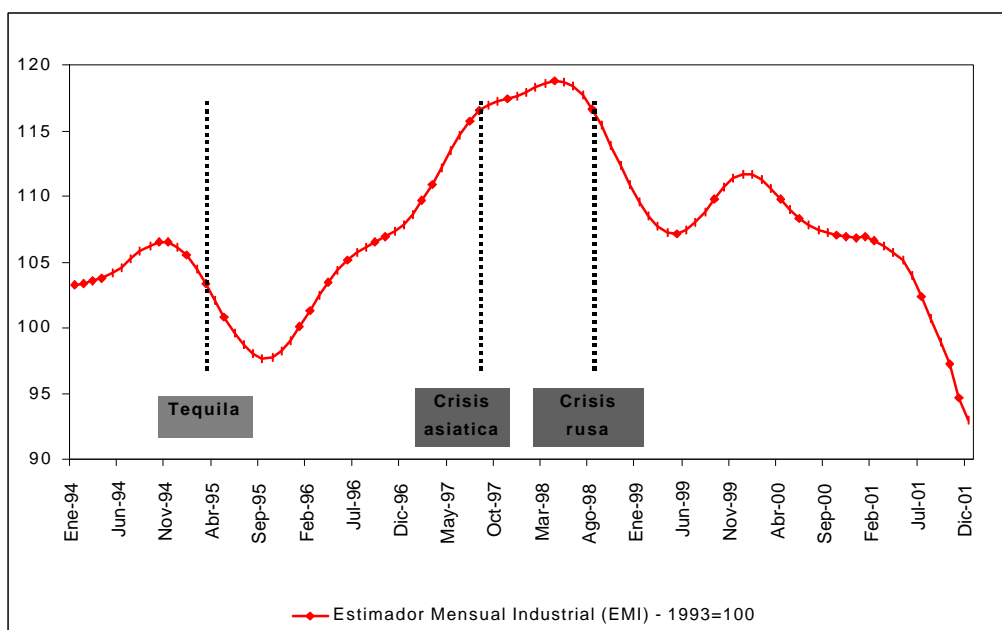
Por último, cabe rescatar los paradigmas que guiaron una actuación breve pero particularmente intensa:

- a. Cuando se enfrenta una aguda depresión no se pueden distribuir beneficios sino pérdidas. Es necesario que las pérdidas sean distribuidas con equidad y que nadie obtenga beneficios indebidos con motivo de la crisis;
- b. La condición básica para relacionarnos armónicamente con las demás economías y no perder competitividad es contar con un tipo de cambio flexible;
- c. Es necesario, pero no suficiente, mantener una disciplina fiscal y monetaria; además, se requiere financiamiento externo para promover las actividades productivas;
- d. Para superar la crisis económica también es imprescindible reordenar el sistema financiero y restablecer nuestros vínculos con el mundo;
- e. No debemos quedar atrapados por los falsos dilemas, tales como el mercado o la política; el agro, la industria o los servicios; grandes empresas o PYMES; mercado interno o externo; salarios altos o competitividad; equilibrios macro consistentes o exitismo.
- f. Mientras no se salga de la crisis no se podrán generar las condiciones para un intenso y fecundo debate político, ni establecer las coincidencias básicas para la elaboración de un modelo de desarrollo integral que nos dé proyecto y futuro como Nación.

Economormal.doc

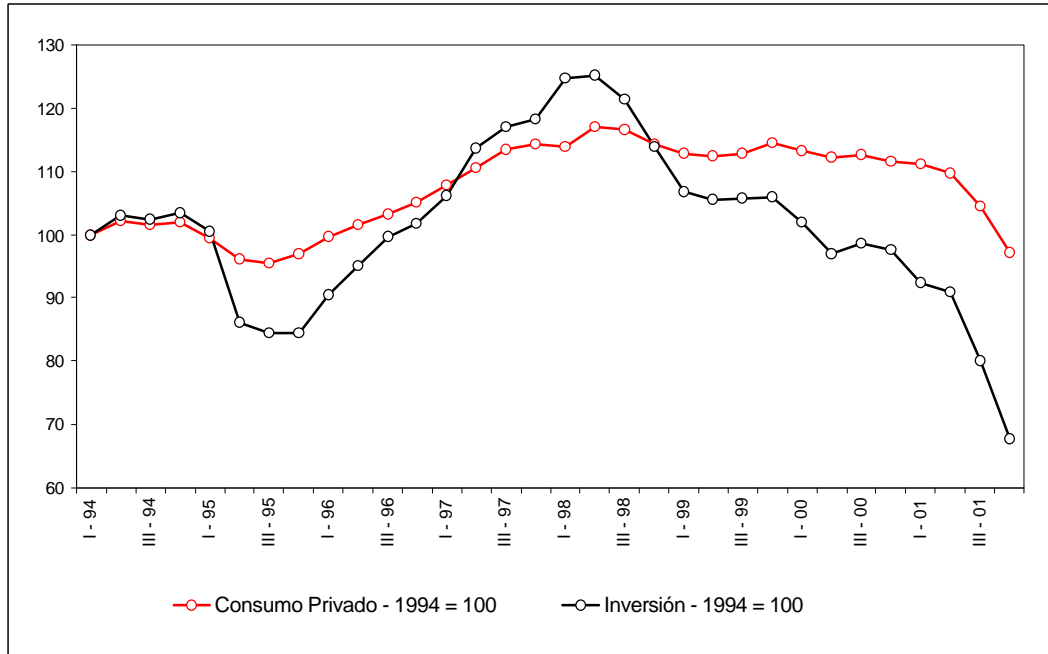
Gráficos

Gráfico 1. El agravamiento de la crisis en la industria



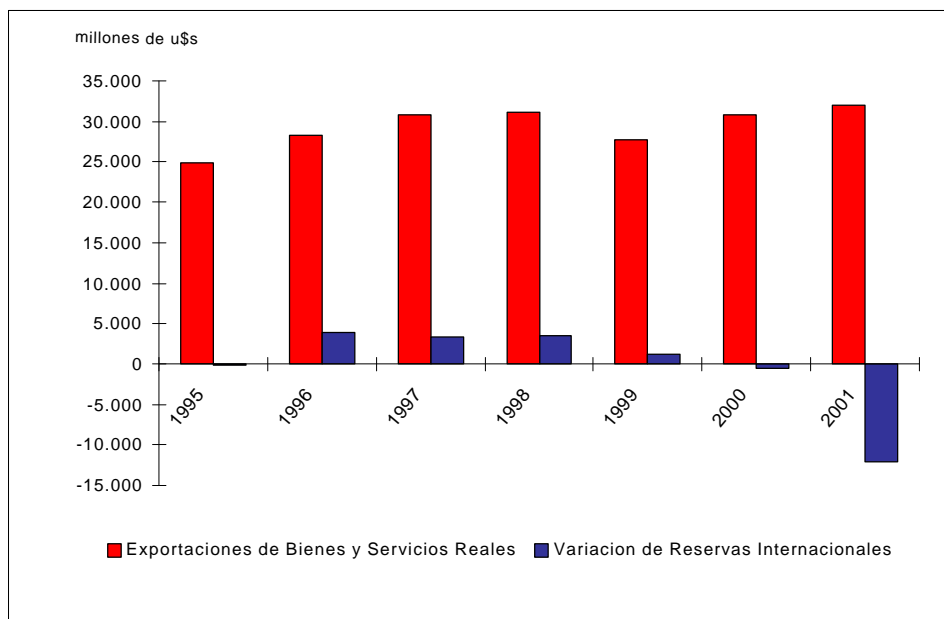
Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 2. La caída prolongada del consumo y la inversión



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

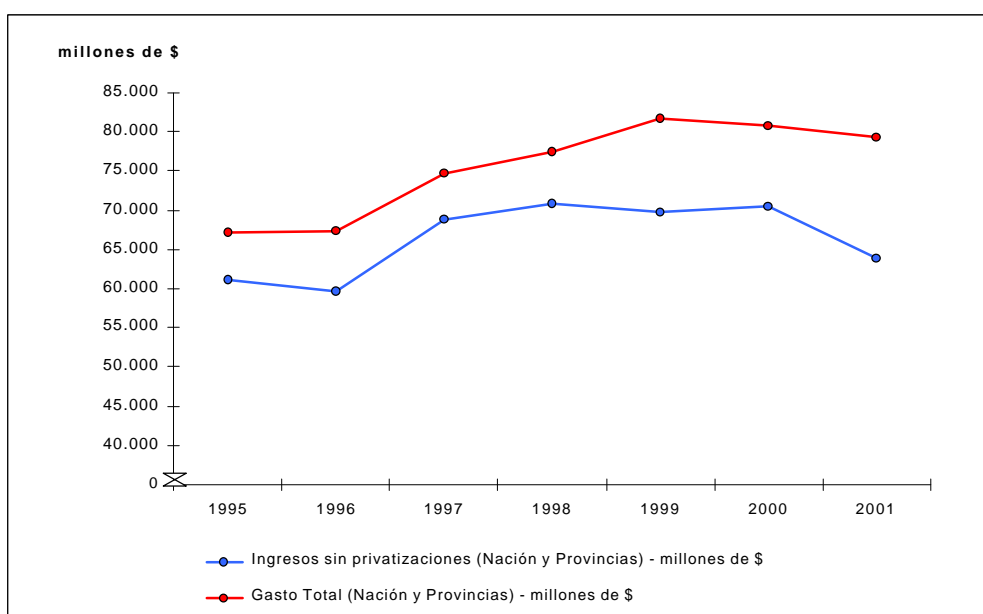
Gráfico 3. El estancamiento de las exportaciones y la caída de las reservas internacionales



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y del BCRA

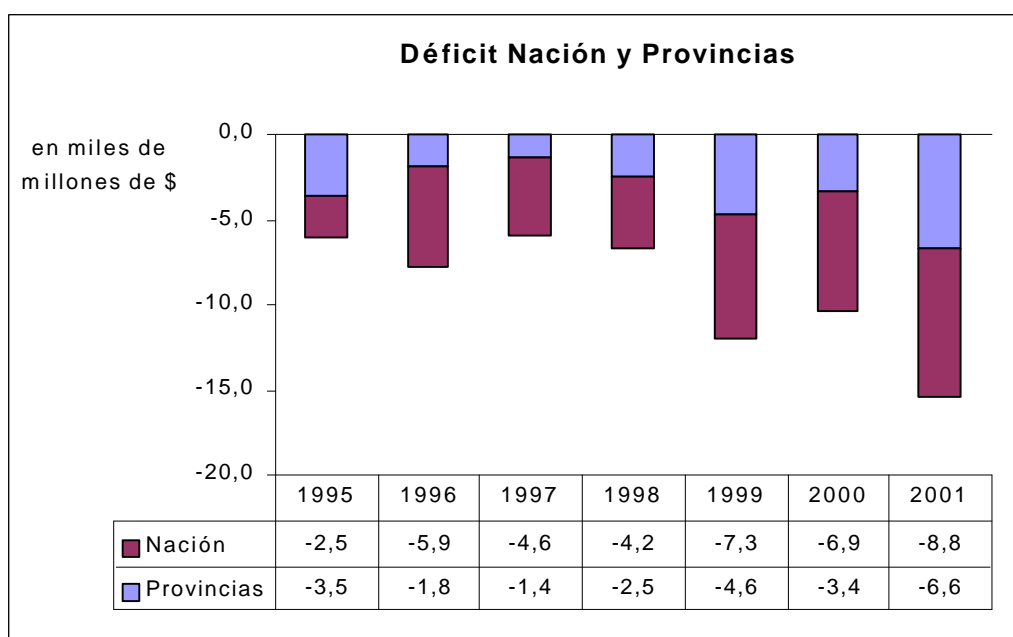
Gráfico 4. El deterioro fiscal permanente

a. El aumento del déficit y la caída de los ingresos



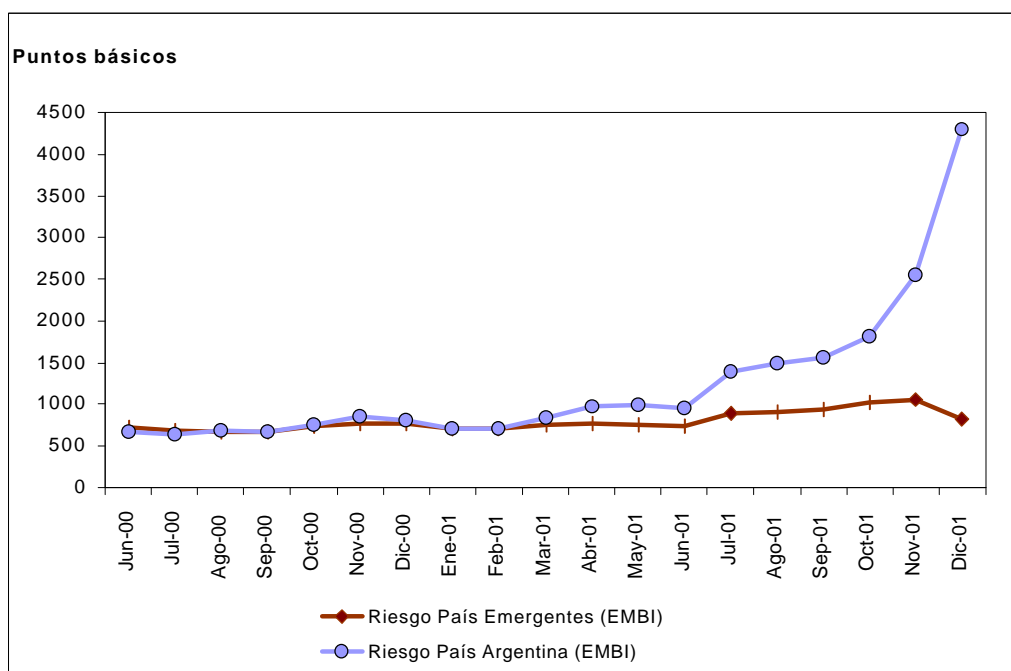
Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

b. El creciente déficit de Nación y Provincias



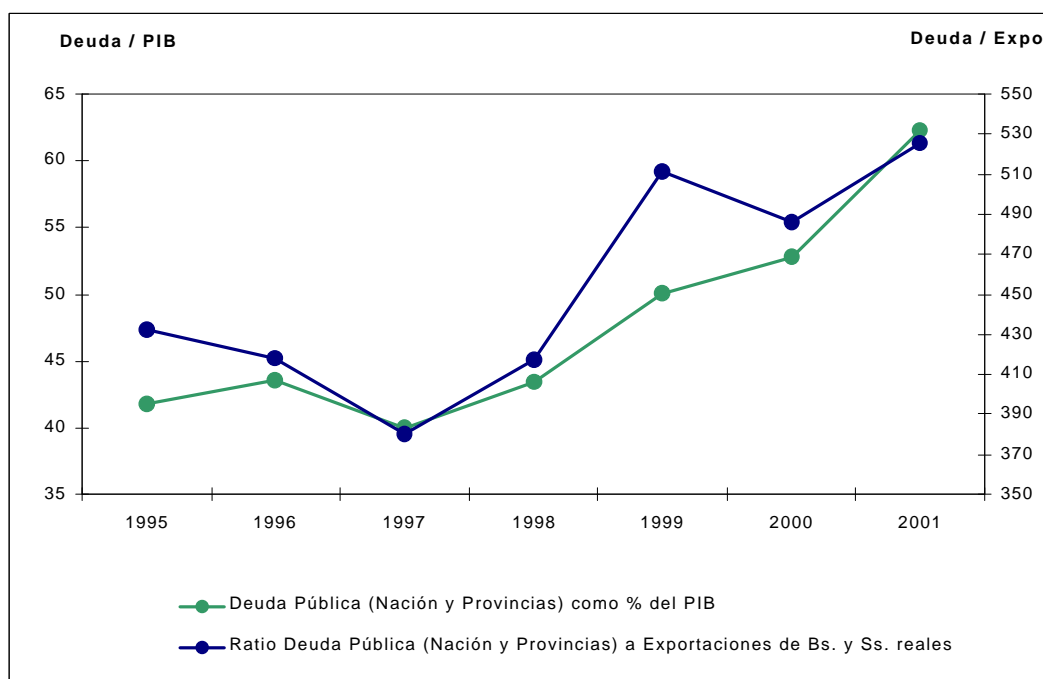
Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 5. El riesgo país más alto del mundo



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

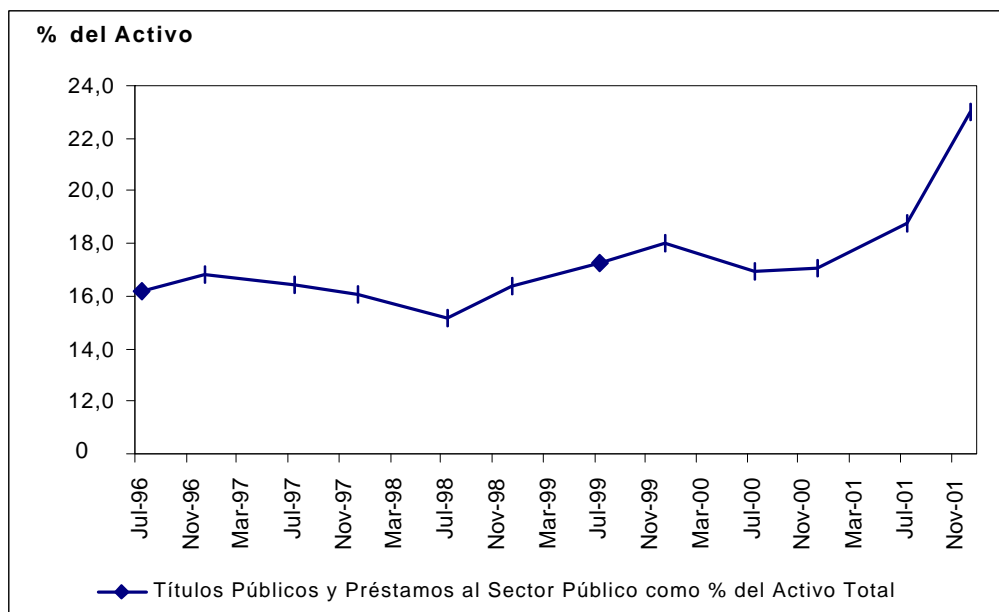
Gráfico 6. El crecimiento desmedido de la deuda



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

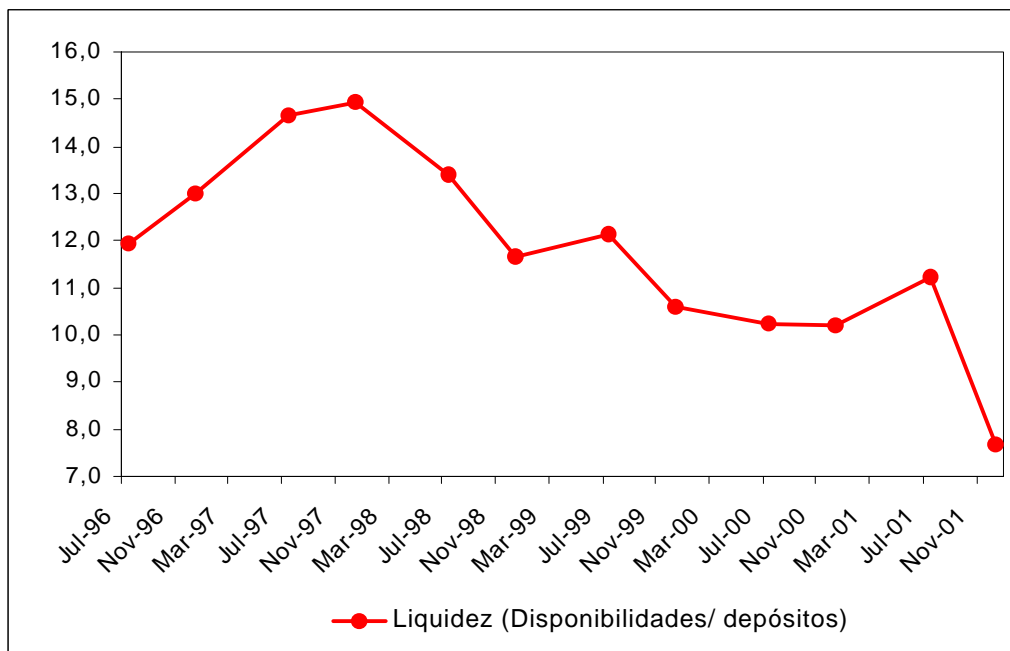
Gráfico 7. El deterioro del sistema financiero

a. Incremento de la participación del Estado en la cartera de activos bancarios



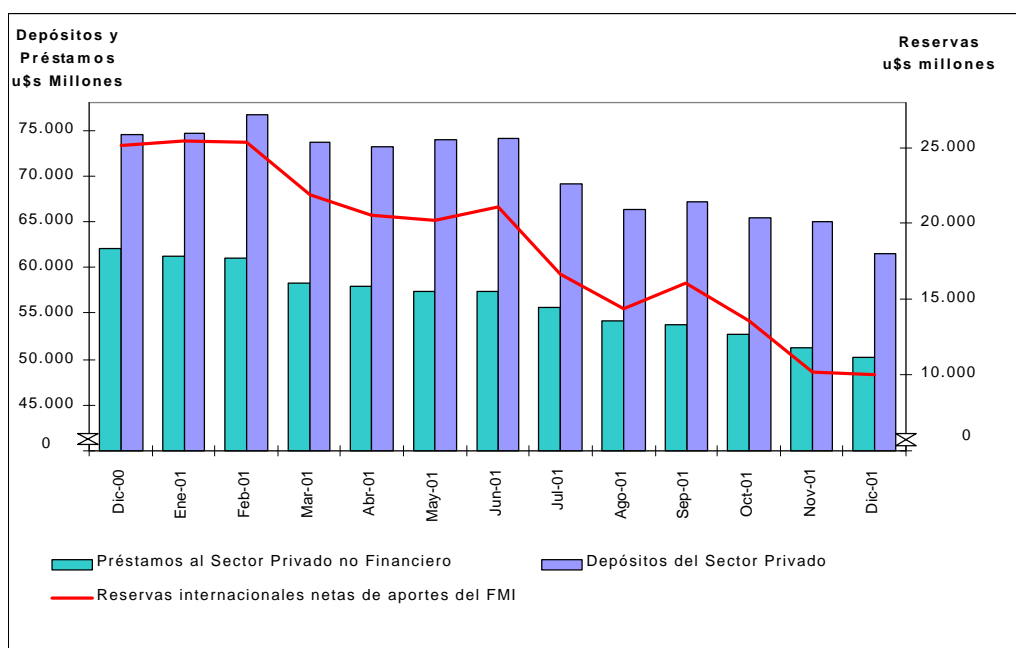
Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

b. Aumento de la vulnerabilidad del sistema financiero



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

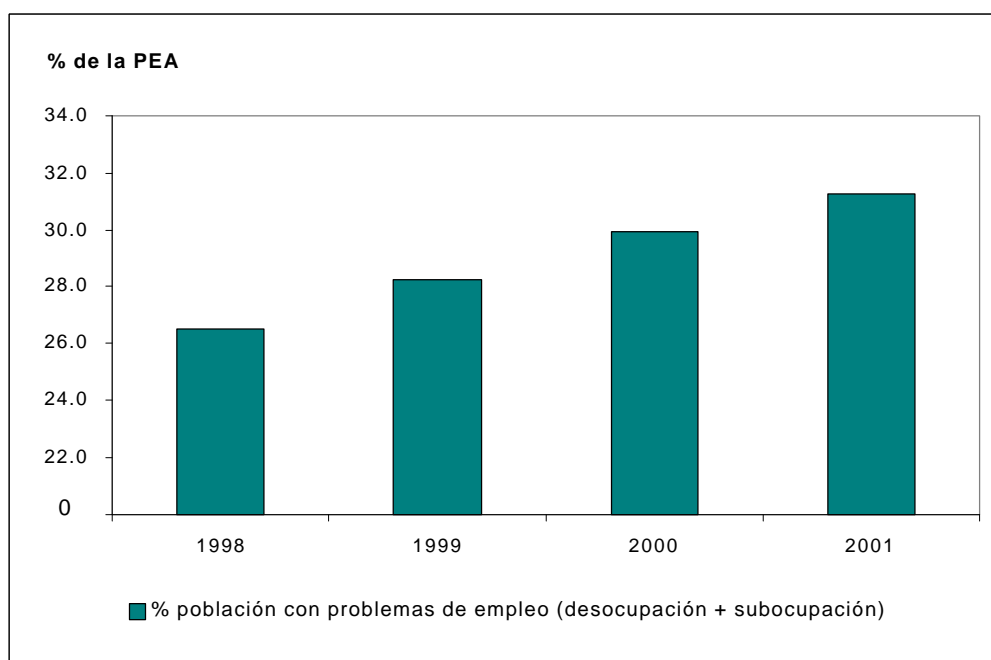
Gráfico 8. La debacle del sistema financiero y de las reservas internacionales



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y del BCRA

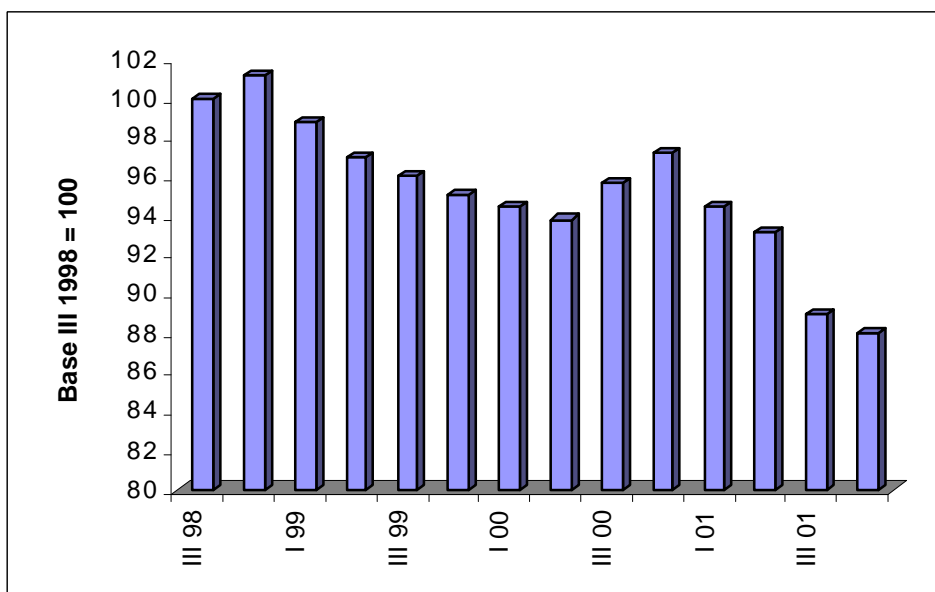
Gráfico 9. El mercado Laboral

a. El aumento de los problemas de empleo



Fuente: elaborado en base a datos del INDEC

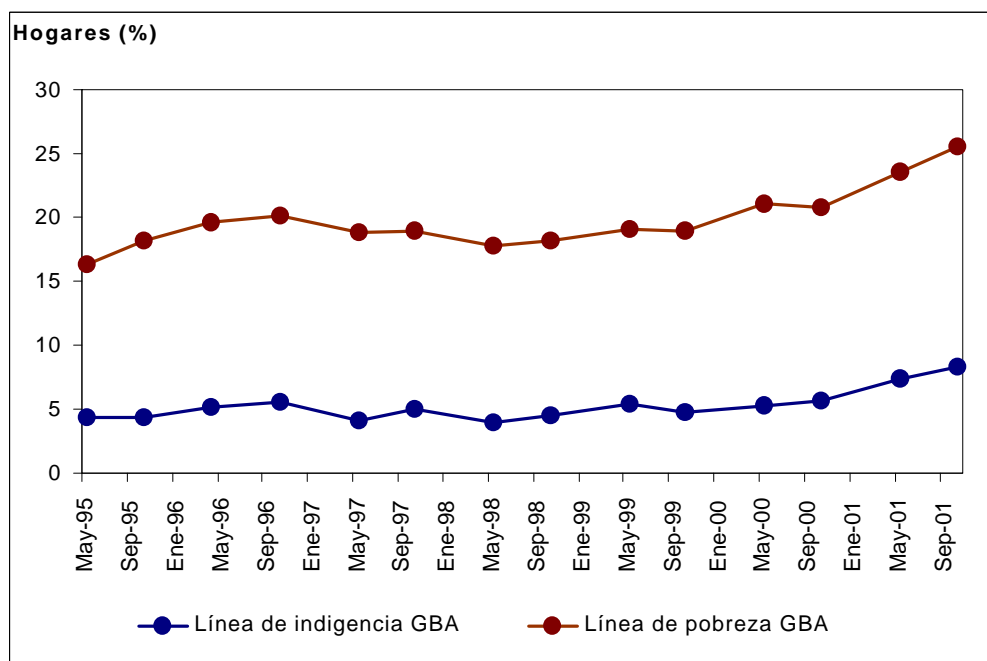
b. El deterioro del salario real



Fuente: elaborado en base a datos de FIEL

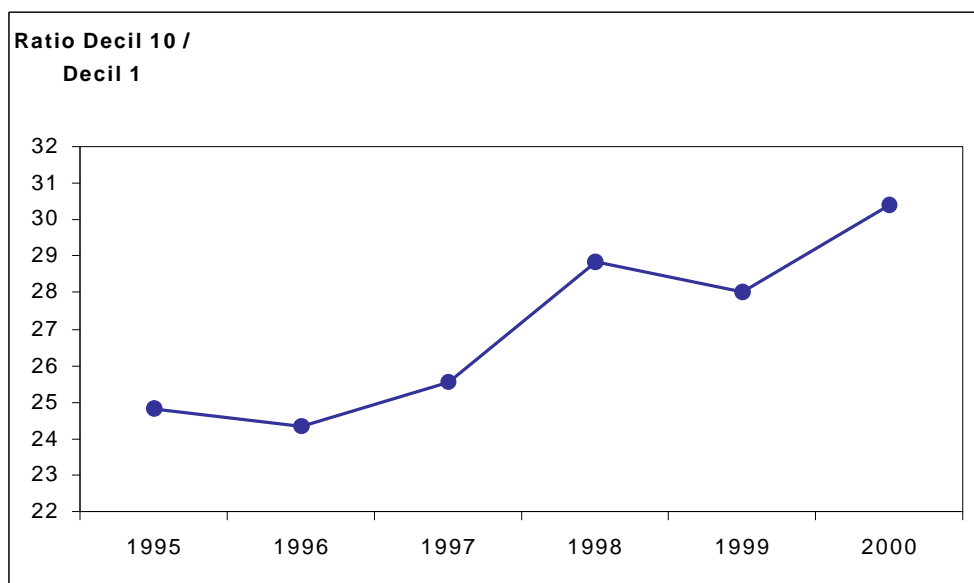
Gráfico 10. Situación Social

a. La pobreza y la indigencia



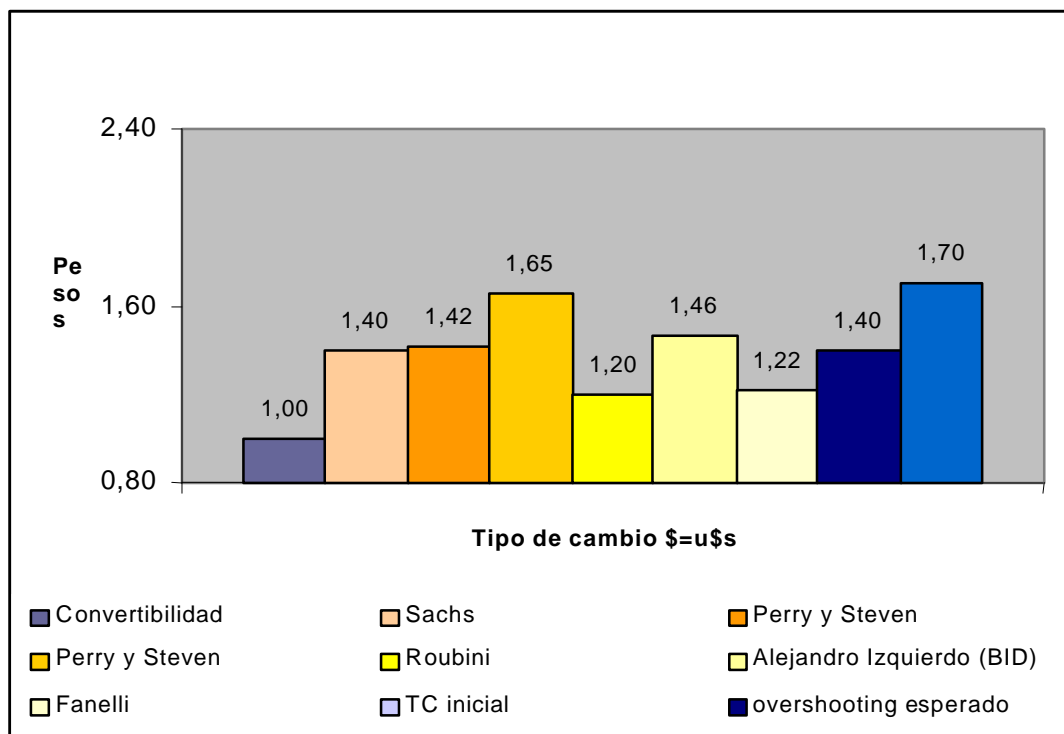
Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

b. El crecimiento de la desigualdad



Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 11. La sobrevaluación cambiaria



Fuente: Jeffrey Sachs (2002), Guillermo Perry y Luis Servén (World Bank), Nouriel Roubini (Dic, 2001)

Cuadros

Cuadro 1. El deterioro de la competitividad

País	2001	2000	1999	1998
Estados Unidos	1	1	1	1
Singapur	2	2	2	2
Finlandia	3	4	5	6
Países Bajos	5	3	4	4
Suiza	8	14	14	16
Canada	9	8	10	8
Suiza	10	7	7	9
Australia	11	10	11	12
Alemania	12	11	12	15
Dinamarca	15	13	9	10
Taiwán	18	20	15	14
Reino Unido	19	16	19	13
Nueva Zelanda	21	18	17	17
España	23	23	20	26
Chile	24	25	25	27
Francia	25	22	23	22
Japón	26	24	24	20
Corea	28	28	41	36
Grecia	30	34	32	33
Brasil	31	31	34	35
Italia	32	32	30	31
China	33	30	29	21
Portugal	34	29	27	29
Rep. Checa	35	40	37	37
Mexico	36	33	35	34
Filipinas	40	37	31	32
India	41	39	42	38
Sudafrica	42	43	43	42
Argentina	43	41	33	30
Turquía	44	42	38	39
Rusia	45	47	46	43
Colombia	46	45	45	45
Venezuela	48	46	44	46

Fuente: IMD Business Schools

Cuadro 2. Los costos de las principales crisis financieras internacionales

País	Costo fiscal y quasifiscal en % PBI (1)	% de cartera non performing (2)
Argentina (1980-1982)	12,00% - 55,00%	9,00%
Brasil (1994-1996)	4,00% - 10,00%	9,00%
Chile (1981-1985)	19,00% - 41,00%	16,00%
Corea del Sur (1997-98)	15%-30%	
España (1977-1985)	15,00% - 17,00%	
Estados Unidos (1984-1991)	4,00% - 5,00%	4,00%
Indonesia (1997-1998)		20%-30%
Finlandia (1991-1993)	8,00% - 10,00%	9,00%
Japón (1992-1998)	8.80%	
Malasia (1985-1988)	5,00%	33,00%
Malasia (1997-1998)	16.80%	
México (1994-1995)	12,00% - 15,00%	11,00%
Tailandia (1997-1998)	20%-30%	
Uruguay (1981-1984)	31,00%	
Venezuela (1994-95)	18%	

Fuente: Financial crises: characteristics and indicators of vulnerability. IMF (1998) Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Unidad de Comunicación Social. Sobre la base de datos de Banco de México, Banco Mundial y FMI (14 de julio de 1999)

Notas: (1) Estimado en % del PBI anual del período de reestructuración. Donde se muestra un rango, el valor estimado menor incluye solamente costos de fondos, crédito y bonos inyectados directamente al sistema bancario, mientras que el valor mayor incluye otros costos fiscales como los subsidios al tipo de cambio. (2) Estimado como porcentaje de cartera morosa sobre el total de la cartera. La medida depende de lo que cada país define como cartera morosa (non performing).

¹ La experiencia internacional frente a crisis con características similares

Las crisis financieras de México (1994), de Tailandia, Malasia, Corea y Filipinas (1997), de Rusia (1998), de Brasil (1999) y de Turquía (2001), países con regímenes de tipo de cambio fijo, que se desataron debido a la brusca reversión del flujo de capitales externos, y en las cuales se generaron pérdidas importantes de reservas internacionales, fueron encaradas del siguiente modo:

- a. • Liberación del tipo de cambio (flotación) y acciones destinadas a preservar sus reservas.
- b. • Política monetaria restrictiva.
- c. • Políticas fiscales dirigidas a obtener superávit en los países donde el sector público requería financiamiento. En los casos de países con fuerte situación fiscal más holgada, se utilizó el gasto público como fuente de recuperación económica.
- d. • Obtención de apoyo financiero externo.
- e. • Alto costo fiscal para los que tuvieron problemas en el sistema financiero.

El efecto inicial fue una fuerte caída del PBI (del 4 al 15 %), del empleo y del salario real y una inflación moderada o alta, de acuerdo al nivel que alcanzó la devaluación. Luego de algunos trimestres de caída, las economías encontraron una senda de crecimiento sostenido.

En los países que no optaron por este esquema (Indonesia y Ecuador), la crisis se profundizó. Sólo cuando contuvieron la expansión monetaria y el déficit fiscal pudieron comenzar a revertir la situación.

² Documento de los Gobernadores (abril 2002)

1. Respetar los Acuerdos Internacionales de la Nación y reafirmar la vocación de integrar a la Argentina al resto del mundo.
2. Firmar en el plazo no mayor de 15 días, los acuerdos bilaterales con las provincias dando cumplimiento al pacto fiscal suscripto oportunamente.
3. Elevar al Congreso de la Nación en un plazo no mayor de 90 días el proyecto de ley consensuado del nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos.
4. Propiciar las políticas fiscales o monetarias que mantengan la disciplina y los equilibrios necesarios que eviten la suba descontrolada de precios y la inestabilidad cambiaria.

-
5. Garantizar a los ahorristas a través de instrumentos legislativos adecuados la previsibilidad necesaria sobre el destino de sus fondos asegurando su liquidez.
 6. Garantizar las acciones que establezcan en forma inmediata un sistema financiero sólido y confiable.
 7. Instrumentar un nuevo acuerdo de responsabilidad fiscal para la administración nacional, provincial y municipal que asegure su cumplimiento mediante un sistema explícito de premios y castigos.
 8. Propiciar una reforma impositiva integral, moderna y sofisticada que aliente y estimule la inversión de capital e impida la evasión, la elusión y el contrabando.
 9. Propiciar la inmediata sanción de la ley de quiebras.
 10. Propiciar la inmediata derogación de la ley de subversión económica.
 11. Propiciar la repatriación de capitales argentinos destinados principalmente a proyectos productivos con demanda de mano de obra intensiva.
 12. Alentar las inversiones nacionales y extranjeras dedicadas a la exportación de productos manufacturados o la sustitución eficiente de importaciones.
 13. Asegurar el cumplimiento efectivo de la reforma política acordada, asegurando la reducción de gastos políticos y burocráticos innecesarios y la modernización de las formas de selección electoral.
 14. Asegurar un mecanismo de asignación de planes de empleo convirtiéndolos en empleos efectivos a través del sector productivo.

15.

³ En ese momento era necesaria la derogación de las leyes 25.563 (Concursos) y 20.840 (subversión económica), medidas concretas para la resolución de los problemas del "corralito" y la reestructuración del sistema financiero. Para ese último tema se elaboró un proyecto de ley que contenía los siguientes elementos: (1) sustitución de los ahorros re-programados por bonos (financiado mediante un sistema de compensación con los créditos adeudados por el Estado a los bancos) a fin de contener la salida de recursos del sistema; (2) reformas a la carta orgánica del BCRA y a la ley de entidades financieras para facilitar la reestructuración del sistema; (3) reglamentación de las medidas cautelares contra las entidades financieras; (4) aceptación por los bancos de la juridicidad de las medidas adoptadas durante la emergencia, a cambio de la emisión de los bonos, y (5) reforma al Artículo 619 del C. Civil (para impedir que las obligaciones pactadas en moneda extranjera fuesen exigibles en esa misma moneda).